

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO URBANÍSTICA E NO DIREITO
URBANÍSTICO SOB A LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE**

HUGO CHAVES DA SILVA

**Rio de Janeiro
2019 / 2º Semestre**

HUGO CHAVES DA SILVA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO URBANÍSTICA E NO DIREITO
URBANÍSTICO SOB A LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação da **Professora Ms. Ana Luiza Fernandes Calil**

Rio de Janeiro
2019 / 2º Semestre

CIP - Catalogação na Publicação

S586p Silva, Hugo Chaves da
Participação popular na gestão urbanística e no
direito urbanístico sob a luz do Estatuto da Cidade
/ Hugo Chaves da Silva. -- Rio de Janeiro, 2019.
62 f.

Orientadora: Ana Luiza Fernandes Calil.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2019.

1. Participação Popular. 2. Gestão Democrática da
Cidade . 3. Estatuto da Cidade . 4. Gestão
Urbanística. 5. Política Urbana. I. Calil, Ana Luiza
Fernandes, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

HUGO CHAVES DA SILVA

**PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO URBANÍSTICA E NO DIREITO
URBANÍSTICO SOB A LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob orientação da **Professora Ms. Ana Luiza Fernandes Calil**

Data de Aprovação: __/__/____.

Banca Examinadora:

Prof. Ms. Ana Luiza Fernandes Calil

Membro da Banca

Membro da Banca

Rio de Janeiro
2019 / 2º Semestre

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a meus pais, Lília e Sebastião, pelo amor, carinho e atenção oferecidos. O olhar atento e suporte permitiu que tantas barreiras fossem ultrapassadas quando me faziam compreender que nenhum obstáculo é impossível de ser superado. Em momentos de aflição e incertezas, eram eles que estavam sempre à disposição – depositando toda sua confiança com conselhos pertinentes e uma criação a qual agradeço com plenitude e espero sempre orgulhar.

Agradeço a Camila, minha companheira desde que essa graduação se iniciou. Enquanto namorada e amiga, ofereceu todo o suporte e incentivo que eu não esperava ter com tamanha intensidade. Sempre acreditou em meu potencial e sonhou junto comigo. Não se furtou de promover broncas ou elogios, sempre de forma construtiva, com o objetivo de, dia após dia, incentivar meu fortalecimento e amadurecimento. Obrigado por tudo, docinho!

Agradeço aos meus antepassados, por possibilitar que a história pudesse ter seu curso e continuar a ser escrita; Aos meus tios e primos, que sempre estiveram na torcida e colaboraram para que me tornasse uma pessoa consciente das próprias origens.

Agradeço a Deus por todas as bênçãos em minha vida, por me guiar em momentos nos quais a luz no fim do túnel não parecia uma opção.

Agradeço aos professores que passaram pela minha vida, todos eles; Desde os três anos de idade. Valorizo todos aqueles e aquelas que levam como vocação o interesse em compartilhar ensinamentos profundamente estudados a partir de conversas, debates e exposições.

Agradeço aos grandes amigos, em especial a Lucas Machado, por compartilhar o amor pela música brasileira e pelo Flamengo, desde tenra idade.

Ao coletivo Tudonumacoisasó, que me ensinou a importância da atuação territorial para a transformação da sociedade. Nesta luta por mais espaços participativos de tomada de decisão e em defesa do subúrbio carioca, caminhamos juntos e juntas!

Por fim, agradeço à Faculdade Nacional de Direito, que promoveu grandes lições para a mente e o coração. Humanizar o Direito é um dever, especialmente para aqueles e aquelas que possuem um senso de justiça aflorado. Em tempo, agradeço ao apoio incessante dos amigos que fiz durante a passagem pela instituição – por tornar tudo menos sacrificante e mais divertido.

RESUMO

O presente trabalho realiza uma análise a fim de compreender os processos de participação no âmbito da gestão urbanística, a partir dos instrumentos de gestão democrática da cidade previstos no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10257/2001) e sua aplicação pela União, Estados e Municípios. Considerando isso, são visitados os componentes históricos, sociológicos, políticos e jurídicos da relação contemporânea entre participação popular e gestão urbanística – que teve grandes dificuldades de se estabelecer por conta de governos incompatíveis à participação cidadã. Presta-se, ainda, a realizar um estudo a respeito da eficiência dos órgãos colegiados de política urbana, considerando suas particularidades, buscando compreender qual modelo se encaixa melhor à realidade brasileira em prol de avanços na participação popular. Através de análises de cunho bibliográfico e documental, este estudo conclui que os dispositivos legais previstos demandam intenso controle social para sua efetivação. Uma vez que a mera previsão dos mesmos não possui o condão de, isoladamente, romper com o histórico déficit de participação em momentos de tomada de decisão.

Palavras-Chave: Participação Popular; Gestão Democrática da Cidade; Estatuto da Cidade; Gestão Urbanística; Política Urbana

ABSTRACT

This paper analyzes the processes of participation in urbanistic management, based on the instruments of democratic management of the city provided for in the City Statute (Brazilian Federal Law No. 10257/2001) and their application by the Union, States and Counties. Considering this, the historical, sociological, political and legal components of the contemporary relationship between popular participation and urban management are analyzed - which had great difficulties to be established due to governments incompatible with citizen participation. It also intends to carry out a study about the efficiency of the collegiate bodies of urban policy, considering their particularities, seeking to understand which model best fits the Brazilian reality in favor of advances in popular participation. Through analyzes of bibliographic and documentary nature, this study concludes that the foreseen legal provisions demand intense social control for its implementation. Since their mere prediction does not have the capacity to, in isolation, break with the historical deficit of participation in moments of decision-making.

Key-Words: Popular participation; Democratic City Management; City Statute; Urbanistic Policy; Urban Management

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	7
1. RELAÇÃO PARTICIPAÇÃO POPULAR X GESTÃO URBANÍSTICA	10
1.1. Componentes Históricos.....	10
1.1.1. Inserção do capítulo “Política Urbana” na Constituição Federal de 1988	10
1.1.2 Processo legislativo do Estatuto da Cidade.....	13
1.2 Componentes Sociológicos	17
1.2.1 Reflexões sobre cidadania e sua construção conceitual no Brasil	17
1.2.2 O conceito de cidade na perspectiva urbanística	20
1.3. Componentes Políticos.....	21
1.3.1 Políticas públicas urbanísticas.....	22
1.4 Componentes Jurídicos	24
1.4.1 A autonomia (limitada) do Direito Urbanístico	24
2. INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA	27
2.1 Políticas Públicas Promotoras de Participação Cidadã	27
2.2. Instrumentos da Gestão Democrática da Cidade	30
2.2.1 Órgãos colegiados de política urbana	30
2.2.2 Debates, audiências e consultas públicas	33
2.2.3 Conferências sobre assuntos de interesse urbano	36
2.2.4 Iniciativa Popular.....	39
2.2.5 Referendo e Plebiscito: Distinções.....	43
3. CONSULTIVO X DELIBERATIVO: EFICIÊNCIA?	47
3.1 Conselhos Consultivos: A experiência do Conselho da Juventude da Cidade do Rio de Janeiro	47
3.2 Conselhos Gestores e Participação Popular	49
CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	58

INTRODUÇÃO

Dentro do texto constitucional, a República é constituída enquanto Estado Democrático de Direito e um de seus fundamentos expressos é a cidadania, logo em seu Artigo 1º. Se “todo poder emana do povo”, conforme parágrafo único do mesmo artigo, a lógica centralizadora de ações e estratégias governamentais não mais pode ser centralizadora. Dentro dessa nova perspectiva, negar a participação cidadã é não apenas antidemocrático, mas inconstitucional.

O legislador, assim como visto em outros casos, demorou a corrigir a omissão legislativa no sentido de regulamentar o capítulo “Política Urbana” da Constituição da República Federativa do Brasil. Consequência de um sistema pautado pela primazia do Estado enquanto solucionador onisciente e onipotente de todas as mazelas da sociedade (mesmo quando esta é igualmente protagonista no cenário e destinatária de providências), algo ainda muito enraizado na atuação dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

Sem grande esforço, observa-se nesse contexto que a única solução aparentemente adequada em tempos passados seria aquela tomada de maneira a agradar interesses governamentais, mesmo que significasse passar pelas demandas de milhares de pessoas.

A histórica lentidão do Estado para trabalhar dentro da temática urbanística não pode ser desprezada, inclusive em momentos nos quais o Estatuto da Cidade não passava de mero Projeto de Lei. Apesar de ser um aparente interesse de todos e todas romper com a escassez de espaços que caracterizam a gestão democrática, o cidadão – imerso num cenário de individualismo – encontra dificuldades para se engajar com a finalidade de implementar os recursos desse capítulo na sua integralidade. Como se pretende analisar, a cidadania é historicamente conceituada pelo cidadão de forma pejorativa, não empoderadora, dentro de uma sociedade civil pouco organizada.

Partindo desse pretexto, a presente obra busca analisar, dentre outros temas, os componentes intrínsecos e extrínsecos da participação popular incidente na gestão urbanística. Há, de certo, uma complexidade para tratar da temática, marcada por variáveis históricas, sociológicas, políticas e jurídicas.

O primeiro capítulo do trabalho aqui proposto aborda um enfoque analista, diante do contexto histórico e preceitos comportamentais que desenham o tema.

De certo, como pode ser observado na experiência brasileira de boa parte do século XX, identifica-se na perspectiva da teoria geral do estado uma organização marcada por um Estado Social muitas vezes permeado pelo autoritarismo, sem considerar opiniões de colegiados nas tomadas de decisão.

Surge, a partir dos movimentos por abertura democrática, o espaço para resignificar espaços de decisão a partir da participação popular, como nunca antes visto; Levando assim a uma progressiva construção de movimentos de pressão pelo rompimento de um processo impositivo outrora elaborado pelo Estado Brasileiro, que pudesse respeitar as manifestações populares.

No segundo capítulo aqui proposto, denota-se a apresentação e discussão das ferramentas previstas pelo Estatuto como norteadoras da Gestão Democrática da Cidade para aplicação, prioritariamente, pelo Poder Público Local. A instância administrativa municipal é a mais próxima de cada cidadão, sendo uma das protagonistas dessa relação e submetida a um dever legal de estabelecer o debate como forma de captar adequadamente o interesse dos indivíduos e comunidades inseridas em cada um dos complexos conflitos urbanísticos incidentes na cidade.

O terceiro capítulo se debruça a analisar experiências diretas de participação popular – conselhos consultivos e deliberativos – identificando quais mecanismos devem ser fortalecidos para que um patamar de eficiência seja alcançado pelos representantes neles inseridos.

Quanto à pesquisa, seu caráter foi exploratório, reunindo fontes bibliográficas a partir das experiências de participação popular existentes dentro do contexto da gestão democrática da cidade e analisadas por trabalhos acadêmicos, analisando a maneira que a União, Estados e Municípios brasileiros (em especial) vêm lidando com as exigências pela aplicação de mecanismos de participação.

Ademais, urge o presente trabalho a não ignorar o debate contemporâneo a respeito da busca de novos mecanismos promotores de participação cidadã. De forma que, tendo uma Constituição como a Brasileira, permeada por inovações sociais em relação ao texto constitucional pretérito, não é possível deixar de considerar um progressivo aumento dos anseios por uma Democracia representativa mais conectada à sociedade, conjugada à Democracia participativa.

1. RELAÇÃO PARTICIPAÇÃO POPULAR X GESTÃO URBANÍSTICA

1.1. Componentes Históricos

1.1.1. Inserção do capítulo “Política Urbana” na Constituição Federal de 1988

A Relação entre participação popular e gestão urbanística não possui intimidade longa no Brasil, se considerarmos o longo período que os sistemas governamentais utilizados em nosso país não consideraram a Democracia enquanto regime político. Fazendo um recorte do século XX, todo passado no período da República, tivemos períodos de centralização de poder entre dois partidos (vide Política do Café com Leite), Autocracia (Governo Provisório e Estado Novo) e um regime Ditatorial-Militar.

Somados os períodos, foram 66 anos de modelos totalmente descompromissados com anseios populares. Ou seja, dois terços de século negando espaços e oprimindo aqueles e aquelas que buscassem a reversão desse status.

Ao final do regime Ditatorial-Militar, marcado em seu final por grandes mobilizações que indicavam o desejo de mudança expresso por parte considerável da população brasileira pela mudança de panorama político (como visto no movimento “*Diretas Já*”, em 1984), as mobilizações populares apontavam para a elaboração de uma Assembleia Nacional Constituinte (ANC) consolidadora do longo processo de transição democrática (BRANDÃO, 2011) a partir de Parlamentares eleitos com a incumbência exclusiva de redigir o novo texto constitucional. Dentre as inúmeras demandas apresentadas por movimentos sociais e sindicais na ANC, a reforma urbana foi uma das que se destacou.

Uma das formas encontradas por esses atores sociais na mobilização da sociedade foi a criação das emendas populares. Tal mecanismo potencializou o alcance dos movimentos, que atuavam em ações públicas para coleta de assinaturas nas ruas, praças, faculdades, igrejas, centro de convenções, rodoviárias, etc., dinamizando o contato com a institucionalidade político-legislativa.

Dentre tantos grupos de pressão¹, destacou-se na luta pela participação popular no contexto da gestão urbanística o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU). Organizado em 1987 dentro com o interesse de debater a cidade como um todo e não apenas o aspecto social da moradia. Assim, foi composto por um conjunto de organizações e coletivos como a Federação para a Assistência Social e Educacional (FASE) e o Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLN), dentre outros (BRAGA E PESSALI, 2016).

Organizou-se nas cinco regiões do país para “modificar o processo de segregação social e espacial existente nas cidades brasileiras, a fim de que se tornem mais justas, inclusivas e democráticas.”². Tratava-se de um movimento heterogêneo³. Assevera Maricato (1988) *apud* Silva (1991):

“A emenda popular da reforma urbana é uma **plataforma** resultante das forças sociais que participaram de sua elaboração,[...] precedida de um certo acúmulo de proposições e reflexões, realizada por entidades vinculadas às lutas urbanas: mutuários, inquilinos, posseiros, favelados, arquitetos, geógrafos, engenheiros, advogados, etc.” (grifo do autor).

Tal lógica de mobilização acompanharia o processo de estruturação da ANC, que possibilitou a apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana. De acordo com Silva (1991), a emenda retomava a proposta colocada em 1963 durante congresso do Instituto de Arquitetos do Brasil, no contexto das propostas Reformas de Base sugeridas pelo então Presidente da República João Goulart, interrompida pelo Golpe de 1964.

No conteúdo, a emenda destacava a função social das cidades, cumprida quando os espaços urbanos apresentam um panorama de justiça social e condições de vida dignas, asseguradas pelos direitos urbanos.

¹ Segundo Pasquino, o termo “grupos de pressão” aponta “ao mesmo tempo, a existência de uma organização formal e a modalidade de ação do próprio grupo em vista da consecução dos seus fins: a pressão” (p.564, 1994). Para o autor, essa organização possibilita não a captação e acesso ao poder político, mas que este legitime as temáticas apresentadas por tais grupos.

² Fórum Nacional de Reforma Urbana – Histórico. Disponível em: <http://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 27 out. 2019.

³ Esse caráter viabilizou a estruturação da proposta em várias frentes. Segundo Saule Junior e Uzzo (2006), a estratégia se mostrou eficaz pelo número de assinaturas coletadas para emendas populares como um todo: Cerca de 12 milhões de assinaturas em 1987, face a população total de 146.825.475 habitantes apontada pelo Censo Demográfico de 1991.

Segundo Brandão (2011), a emenda contou isoladamente com um número expressivo de assinaturas: 133.068 ao todo. Ainda de acordo com o autor, ela assegurou o direito social à moradia (Art. 6º da CF). Dos Artigos 18 ao 23, a aludida emenda apresentava instrumentos auxiliares da Gestão Democrática da Cidade, como a submissão de plano de uso e ocupação do solo ao crivo de conselhos, audiências públicas, plebiscitos ou referendos. De certo modo, a emenda representou um grande esforço de engajamento para os setores militantes por um ambiente urbano mais democrático.

Ela aborda ainda a crescente demanda pela ampliação de participação popular na gestão democrática das cidades – seja com mecanismos institucionais diretos, seja por meio de legislação semi-direta como plebiscitos, referendos e iniciativa popular de leis (SILVA, 1991). Nesse plano, eram inseridos os direitos de cidadania, viabilizando maior controle social dos cidadãos sobre a gestão municipal.

Apesar da mobilização popular notável, o avanço das pautas consideradas essenciais pela Frente encontrava antagonistas, patrocinadores de pautas diametralmente opostas à reforma urbana. Exemplo do *lobby* do setor imobiliário - ao qual não interessava o fortalecimento de iniciativas populares alteradoras do contexto urbano, como limitar a construção de indústrias próximas a áreas residenciais ou resistência a remoções de moradias em áreas consideradas economicamente promissoras; Esse fato fez com que boa parte do texto original da proposta fosse suprimido pelos parlamentares constituintes.

Algo era irreversível: um novo paradigma de administração para as cidades foi apresentado nas mobilizações pela reforma urbana na Assembleia Nacional Constituinte. Os princípios da gestão democrática, da função social da cidade, da função social da propriedade e da justiça distributiva serviram de pilar para a inclusão de um capítulo exclusivamente dedicado à Política Urbana na Constituição Federal de 1988⁴.

No capítulo mencionado, o direito à cidade trazido à tona na ANC passa a ser reconhecido. Compreende da seguinte forma Nascimento apud Maricato e Santos Junior, 2006:

⁴ O Artigo 182 da Constituição Pátria traz o norteamto da política de desenvolvimento urbano. Para alcançar os objetivos expressos, instrumentos como a exigência da elaboração do Plano Diretor por cidades com mais de 20000 habitantes foram estabelecidos. O Artigo 183, por sua vez, prevê a Usucapião Especial de Imóvel Urbano.

“Estes artigos se referem ao chamado direito à cidade, entendido como o acesso à moradia e aos equipamentos urbanos necessários para a reprodução social digna dos cidadãos [...]. A gestão democrática representa o poder e o exercício de interferência dos cidadãos no processo de planejamento das cidades, principalmente em espaços de deliberação. E a função social da propriedade implica o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano”.

A partir daqui, houve o estabelecimento de um marco legal inequívoco em prol de uma alteração da dinâmica democrática nos municípios, que passou pela organização e mobilização de setores da sociedade civil.

A participação social é definida como dimensão fundamental do entrelaçamento entre o sistema legal e a dinâmica democrática local está ligada à cultura cívica e à mobilização das esferas públicas, que é determinante no grau de participação dos cidadãos na dinâmica democrática local (SANTOS JUNIOR, 2002). Mas para que esta fosse efetivada, era necessária a organização de um marco regulatório por parte do Congresso Nacional.

1.1.2 Processo legislativo do Estatuto da Cidade

Da apresentação do projeto de lei sobre a temática até a sanção presidencial, passaram-se 12 anos. Esse fato reflete a dificuldade que havia em pautar a regulamentação de um instrumento constitucional fruto de tantas batalhas na Assembleia Nacional Constituinte. O PLS (Projeto de Lei do Senado) nº 181⁵, de 1989, foi apresentado pelo Senador do Distrito Federal Pompeu de Sousa.

O texto aprovado no Senado não previa um capítulo dedicado exclusivamente à temática da Gestão Democrática da Cidade⁶, apesar de prever nuances de participação popular – como a obrigatoriedade da inclusão da sociedade civil em organismos gestores de regiões metropolitanas ou nos membros de comissões de elaboração de planos diretores.

⁵ Ficha do PLS 181/1989. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/1529>. Acesso em: 22 out. 2019.

⁶ Diário do Congresso Nacional, Seção I. 10 de outubro de 1990, p.10241-10249. <http://imagem.camara.gov.br/Imagem/d/pdf/DCD10OUT1990.pdf#page=97>

Aprovado no ano de 1990 pela casa iniciadora, o projeto demorou cerca de 10 anos para ter seu prosseguimento na Câmara dos Deputados, onde recebeu a numeração de PL 5788/1990.

Tamanha lentidão para regulamentar o capítulo da Política Urbana na Constituição Federal se deu pelas extensas negociações causadas pela sensibilidade que o tema causa a vários setores da sociedade, sejam eles favoráveis ao desenvolvimento da temática ligada ao direito à cidade ou não.

Considerando que a Presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados e a relatoria do então PL 5788/90 foram conferidas no ano de 1999 ao mesmo parlamentar (o então Deputado Federal Inácio Arruda – PCdoB/Ceará). O fato possibilitou uma parceria entre a comissão e o Fórum Nacional de Reforma Urbana, pelo desencadeamento de um processo democrático envolvendo diversos atores da sociedade (SAULE JUNIOR E ROLNIK, 2001). Com a pressão popular, as possibilidades de sucesso ao final do processo legislativo seriam maiores, por meio de seminários, audiências públicas e outras espécies de mobilização, de forma a convencer o maior número possível de entidades e aos próprios parlamentares.

No final de 1999, um substitutivo que contemplasse o interesse dos setores envolvidos foi votado e aprovado na Comissão de Desenvolvimento Urbano, de forma unânime. Um ano após, teve parecer pela sua constitucionalidade aprovado na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, preservando o substitutivo apresentado. No início de 2001, segundo Saule Junior, o projeto foi aprovado na Câmara e reencaminhado ao Senado. Ao aprovar o projeto por unanimidade, os Senadores não promoveram nenhuma alteração.

Na fase da sanção presidencial, um veto importante foi observado: A Seção VI do Capítulo II – Da concessão de uso especial para fins de moradia – foi integralmente retirada do texto final, tendo sido mantido o veto pelo Congresso Nacional.

Com o fim do processo, a análise que pode ser coletada é o fato das diretrizes e instrumentos de política urbana terem sido regulamentados com base nas experiências de participação popular vividas nos anos que antecederam a aprovação do projeto, aplicando instrumentos voltados a promover inclusão social e territorial nas cidades brasileiras (SAULE

JUNIOR E ROLNIK, 2001). Dessa maneira, o poder público deveria se posicionar de forma a apresentar soluções legais e urbanísticas para os conflitos identificados nas cidades.

Sob a ótica de Fernandes (2015),

“[...] o Estatuto da Cidade consolidou um novo paradigma jurídico sobre a questão da propriedade imobiliária, concebida não mais apenas em função do reconhecimento dos direitos individuais, mas também e sobretudo em função [...] dos direitos coletivos sociais sobre o solo urbano e seus recursos. A função social – que na nova ordem jurídico-urbanística é a condição mesma de reconhecimento do direito privado de propriedade – deve ser determinada pelos planos diretores e leis urbanísticas e ambientais, especialmente na esfera municipal. ”

Tal exposição provoca a análise de que a regulamentação oferece o suporte necessário para a aplicação das políticas urbanas por parte das cidades – com o poder público municipal executando cada tarefa cabível. Afinal, como pontua cirurgicamente Bassul (2002), mecanismos legais não podem transformar isoladamente estruturas sociais e romper com o “apartheid social” expresso nas cidades brasileiras.

Sob essa perspectiva, Sonia Carvalho (2001) enfatiza o caráter municipalista da medida, reafirmando a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase da gestão democrática. Não se trata de uma lógica “burocratizante”, mas sim da retomada da centralidade da função precípua do poder público regular as relações sociais em matéria urbana.

Desde então, o Estatuto da Cidade sofreu alterações importantes¹ – a exemplo das Leis nº 12836/2013 e 13089/2015 – que alteram o dispositivo das operações urbanas consorciadas e inserem o Art. 34-A pelo advento do Estatuto da Metrópole, respectivamente. No entanto, não houve mudanças por parte do legislador nos traçados que envolvessem a participação popular e o princípio da gestão democrática da cidade.

Uma questão importante ligada à aplicação integral dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da cidade foi a apresentação do RE 607940. Por iniciativa do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), o Recurso Extraordinário perante o STF questionou decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) que considerou constitucional a Lei Distrital Complementar 701/2005, que estabelece regras para a criação de condomínios fechados.

Como houve repercussão geral reconhecida no entorno da controvérsia, o plenário teve a compreensão majoritária de que matérias ligadas à ocupação do solo e ao regramento do espaço urbano podem ser disciplinadas em atos normativos distintos, desde que estejam subordinados às diretrizes do Plano Diretor, negando provimento ao recurso.

A tese estabelecida ao final do julgamento⁷ teve o seguinte tema:

“348 - Plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.”. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015).

A partir daí, a questão constitucional correlata foi pacificada no sentido de estabelecer o Plano Diretor enquanto orientador da dinâmica urbanística, por considerar a participação popular em seu processo de elaboração, pela sua natureza de diretriz urbanística – mas não fonte exclusiva.

Ocorre que, na visão dos grupos de pressão favoráveis à reforma urbana, o entendimento pela constitucionalidade afrontaria a soberania popular do Plano Diretor. Em carta aberta redigida pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana⁸, a compreensão do colegiado foi no sentido de se manifestar pela inconstitucionalidade de legislações municipais atinentes ao desenvolvimento urbano sem salvaguardas de participação popular, algo que não seria garantido por meio do processo tradicional para elaboração de leis. Sem ampla participação, não seriam preenchidas as exigências tanto do Estatuto da Cidade quanto da Constituição Federal.

Assim, a interpretação da “Política Urbana Constitucional” não poderia diferir de uma visão pró pactuação social entre diferentes políticas do território, tornando o Plano Diretor instrumento máximo definidor dos parâmetros urbanísticos.

⁷ O conteúdo da tese elaborada a partir do reconhecimento da repercussão geral no RE 607940 foi: “Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumarioTese.asp?tipo=TRG&tese=3507> . Acesso em: 2 nov. 2019.

⁸ Carta aberta do FNRU acerca dos possíveis efeitos do julgamento do RE 607940. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/em-julgamento-no-stf-o-futuro-dos-planos-diretores-2/>. Acesso em 31 out. 2019.

Essa manifestação pública, ratificada por outros grupos envolvidos no tema (a exemplo do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil, entidade de classe nacional⁹ que disciplina a profissão), provocou a mitigação da tese elaborada pelo relator, Ministro Teori Zavascki. Dessa maneira, o julgamento não reconheceu violações ao texto do Artigo 182, §§ 1º e 2º da Constituição Federal, que estabelece o Plano Diretor, uma vez que este instrumento estabelece os ditames de cada ordenamento urbano – mas sua execução pode se dar mediante expedição de outras leis e decretos.

1.2 Componentes Sociológicos

1.2.1 Reflexões sobre cidadania e sua construção conceitual no Brasil

O espaço regulável pelo direito urbanístico não pode ser compreendido sem uma análise do contexto social ao qual as pessoas nele inseridas atuam. Dessa forma, há o interesse em fundamentar como se comporta a cidadania dentro dos limites conceituais da cidade, que serão igualmente abordados neste trabalho.

Para esta finalidade, é preciso fixar o desenvolvimento da cidadania como desenvolvimento de três elementos: civis, políticos e sociais, nesta ordem de estabelecimento, ligados às duas primeiras gerações de direitos fundamentais. O responsável por inaugurar essa compreensão foi o autor britânico T.H.Marshall, em sua obra “Cidadania, Classe Social e Status”, com sua primeira edição em 1950. Apesar das sete décadas passadas, sua análise continua sendo de grande valia para todos aqueles que se debruçam a estudar o tema. Os elementos da cidadania foram assim compreendidos:

“O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual - liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade [...] Por elemento político se deve entender o direito de participar no exercício do poder político, como um membro de um organismo investido da autoridade política ou como um eleitor dos membros de tal organismo.[...] O elemento social se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade.” (MARSHALL, 1967, .p 63-64).

⁹ O CAU-BR é uma autarquia federal, dotado de personalidade jurídica de direito público e estabelecido dessa forma pela Lei nº 12378/2010.

Analisando a construção da cidadania em seu país natal, a Inglaterra, o autor chegou a compreensão de que este foi um processo lento, ininterrupto desde o século XVIII. Cidadania, segundo Marshall, está associada ao

“[...]conceito de participação integral na comunidade - ou, como eu diria, de cidadania - o qual não é inconsistente com as desigualdades que diferenciam os vários níveis econômicos na sociedade. Em outras palavras, a desigualdade do sistema de classes sociais pode ser aceitável desde que a igualdade de cidadania seja reconhecida.” (MARSHALL, p. 62, 1967).

No Brasil, a formação da cidadania só poderia ser considerado a partir da independência, momento no qual uma identidade nacional começaria a ser lapidada. Entretanto, ela esbarra em fatores negativos como a concentração de propriedade e a escravidão dela decorrente - em meados do século XIX, enquanto no contexto analisado por Marshall os direitos de natureza individual (civis e políticos) estavam em plena consolidação pelo princípio da liberdade, nosso arranjo estatal era eivado por uma estrutura escravista.

Assim, o ambiente da jovem nação brasileira era inóspito para a formação de novos cidadãos. Aos indivíduos livres não se podia aferir a identificação de cidadãos, uma vez que não lhes era atribuído o sentido da cidadania, a noção de igualdade perante a lei válida a todos. As organizações judiciárias, em vez de promover justiça, eram meras extensões do poder pessoal, respondendo unicamente ao poder econômico (CARVALHO, 2008, p.21).

José Murilo de Carvalho aponta ainda que a educação, ferramenta de transformação social, não foi tratada como prioridade pelas administrações do território brasileiro desde o período colonial. Em comparação ao contexto regional, Portugal nunca permitiu a suas colônias que universidades fossem construídas - ao contrário da Espanha; isso fez com que as instituições de ensino só desembarcassem no Brasil com o fim do pacto colonial (2008, p. 23).

Da mesma forma, não era interesse dos senhores de escravos, detentores do poder econômico, difundir uma “arma cívica” por meio do conhecimento (CARVALHO, 2008, p. 23). Dos direitos civis e políticos estabelecidos até a década de 20 do século XX, poucos podiam exercê-los em sua plenitude: “estipula a igualdade perante a lei, mas omite a igualdade de direitos” (HOLSTON, 2013, p. 54).

Ou seja, se não foi estabelecida uma identidade de povo, uma representação do que é cidadania e de quem poderia ser qualificado como cidadão, a participação popular foi ínfima no primeiro século de independência político-administrativa.

Revoltas populares ocorreram, mas em função de reação a medidas que o povo compreendia como arbitrárias, energicamente reprimidas antes que houvesse a formulação de movimentos garantidores da distribuição do acesso à cidadania a todos. Não havia sentimento nacional consolidado nem povo organizado politicamente de maneira perene, pois a participação nos espaços de decisão era vedada a pequenos grupos (CARVALHO, 2008, p. 83).

A partir dessa análise, tanto Carvalho (2008) quanto Holston (2013) chegaram a conclusão que o Brasil passou por um “processo histórico invertido” em relação ao modelo analisado na obra de Marshall: a primeira classe de elementos da cidadania a se consolidar no Brasil foram os direitos sociais, antes dos direitos políticos e civis. No sentido da distribuição da cidadania formal, James Holston aponta:

“[...]Fundada em princípios de incorporação ao Estado-nação: o outro é a distribuição substantiva dos direitos, significados, instituições e práticas envolvidas na afiliação daqueles considerados cidadãos. Tal combinação produz uma formulação específica, que diferenciou o Brasil de outros países no estágio de formação dos Estados nacionais nos séculos XVIII e XIX no mundo: ela gerou uma cidadania nacional que, desde o início, era universalmente includente na incorporação e excludente na distribuição. Essa cidadania includente e desigual foi bastante coerente na manutenção de seus princípios tanto de incorporação quanto de distribuição desde o começo do Estado brasileiro, há quase duzentos anos”. (HOLSTON, 2013, p.28).

Em suma, se os direitos sociais tenham sido cotidianamente provocados nos países ocidentais pelos direitos políticos, e estes pelos direitos sociais, isso jamais ocorreu na formação histórica da cidadania no Brasil.

Estes elementos da cidadania não foram implementados de forma ideal e satisfatória - não só pelo desinteresse daqueles que compõem a elite política do Brasil, mas por esta ser uma consolidação que se iniciou na história recente do nosso país. Se há ausência de cultura cívica e a fragilidade dos mecanismos de participação popular na política urbana ainda é perceptível, isso se dá pelo fato do conceito de cidadania distribuído aos cidadãos ter tido uma

maturação tardia - realizado de forma contemporânea a organização dos movimentos que pleitearam a inclusão da política urbana no centro do debate político nacional.

1.2.2 O conceito de cidade na perspectiva urbanística

Para compreender a cidade numa perspectiva que inclua a participação dos movimentos sociais, é preciso reconhecer a cidade enquanto território em disputa. Assim, a dinâmica urbana pode confrontar com um mecanismo reprodutor das desigualdades de participação nas riquezas produzidas socialmente (HARVEY, 1980 *apud* AVELINO, 2016).

A partir dessa disputa, é preciso compreender o desenvolvimento do conceito de “direito à cidade”. Na obra “Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana”, David Harvey estabelece diálogo com a obra *Le droit à la ville* - O direito à cidade - escrito em 1967 por Henri Lefebvre. Já no prefácio, Harvey faz uma importante consideração sobre a obra do autor francês, fundamental para a compreensão desse conceito.

Em sua análise, aponta que Lefebvre considerava o direito à cidade como queixa e exigência, simultaneamente. A queixa se estabelece na resposta a uma dor existencial que se origina na crise devastadora de viver o cotidiano das cidades, algo sentido especialmente pelos grupos sociais privados da possibilidade de disputar o sentido do espaço urbano ao qual habitam. A exigência, por sua vez, persiste no estímulo de Lefebvre para que tais grupos desenvolvessem um modelo vida urbana alternativa. Menos alienada e mais significativa, atenta aos interesses coletivos, mas sem reduzir a existência dos embates nesse processo, ora temíveis, ora prazerosos, que se perdurarão ao longo do tempo (HARVEY, p. 11, 2014).

O próprio autor francês, indispensável para a compreensão de cidade, aponta esse direito não como um simples direito de visita, mas na verdade um “direito à vida urbana”, de circulação e utilização plena dos recursos científicos e artísticos nela presentes por parte de sua população (LEFEBVRE, p. 117-118, 2011).

Tendo como plano de fundo o permanente conflito de interesses, José Afonso da Silva trabalha o conceito de cidade na perspectiva urbanística. Inicialmente, ressalta que nem todo núcleo habitacional é urbano: Deve possuir densidade demográfica satisfatória, ter em seu contexto profissões que remetem ao setor produtivo de forma diversificada, uma economia

urbana permanente e a existência de um componente urbano com produção, consumo e direitos próprios. No entanto, nem todo núcleo urbano será necessariamente uma cidade (SILVA, p. 24, 2008).

O autor apresenta três concepções para colaborar na compreensão do conceito do que é uma cidade: demográfica, econômica e de subsistemas. Na primeira, trata-se do aglomerado urbano que vier a reunir número mínimo de habitantes. No Brasil, esse não é um critério isolado - uma vez que a menor cidade brasileira possui cerca de 800 habitantes¹⁰. Dentro da concepção econômica, ampara-se no entendimento do sociólogo Max Weber de que a população gira em torno da economia local, consumindo ou produzindo produtos colocados no mercado. Na concepção de subsistemas, a relação entre subsistemas administrativos, sócio-culturais, comerciais e industriais “faz” a cidade, a partir do choque entre eles (SILVA, p. 24-25, 2008).

Como já abordado, não é possível definir as cidades apenas a partir dos conceitos demográfico e econômico em nosso país. Esse é um conceito jurídico-político, aproximando-se mais da lógica dos subsistemas interrelacionados. Assim, a cidade é definida no Brasil enquanto

“[...]núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não-agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população. A característica marcante da cidade no Brasil consiste no fato de ser um núcleo urbano, sede do governo municipal”(SILVA, p.26, 2008).

Em síntese, na ótica urbanística, o núcleo urbano se adequa às características de uma cidade ao reunir o conjunto de habitações no qual os membros da coletividade vivem e desenvolvem suas atividades cotidianas; Além disso, uma gama de equipamentos públicos deve ser mantida por meio do Poder Público, para servir a população e viabilizar a permanência dos moradores (SILVA, p.26, 2008).

1.3. Componentes Políticos

¹⁰ Dados estatísticos da cidade de Serra da Saudade-MG. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/serra-da-saudade/panorama>. Acesso em: 11 nov. 2019.

1.3.1 Políticas públicas urbanísticas

A partir da promulgação da Constituição de 1988, diversas inovações no direito puderam ser observadas para que o texto constitucional fosse, na medida do possível, executado na realidade diária. A conquista de direitos sociais registrados na Carta Magna a partir das demandas de grupos socialmente engajados, por exemplo, gerou a necessidade de maior atuação por parte do Estado por meio de políticas públicas, com um “dever positivo” de agir (BUCCI, p. 5, 2006).

Noutras palavras, a existência de normas jurídicas advindas das recentes mudanças na ordem urbanística brasileira obriga tanto o Poder Público quanto seus gestores a se abrirem para a inovação conceitual. Entretanto, vários obstáculos se encontram na aplicação dos objetivos da política urbana para o estabelecimento de diretrizes e ações consistentes em face do direito urbanístico a médio e longo prazo. Dentre eles, o próprio emaranhado de normas, que pode ser observado de forma virtuosa, como componente central das políticas urbanísticas (COUTINHO et al, 2014).

Sendo um tema relativamente novo no direito brasileiro, conceituar políticas públicas - especialmente num sentido urbanístico - não é tão simples quanto parece. Limitar o entendimento a um sinônimo de planejamento público e regulação legal seria insuficiente, afinal sua interdisciplinaridade da formulação até a execução não permitiria tal restrição.

Felipe de Melo Fonte (2015) aponta que no campo da ciência política, disciplina no qual o termo foi forjado, há diversas definições - com a convergência de que políticas públicas são ações governamentais resultantes da tomada de decisão (p. 46, 2015). Prosseguindo na análise, aponta a caracterização de William Jenkins como a mais útil para a construção de um conceito jurídico. Nas suas palavras, política pública é

“um conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um indivíduo ou grupo de atores políticos a respeito da escolha de objetivos e os meios de alcançá-la em uma situação específica, onde tais situações devem, em princípio, estar inseridas no poder de alcance desses atores” (JENKINS *apud* FONTE, p. 46-47, 2015)

Assim, a delimitação reconhece que para realizar um ciclo de políticas públicas, suas deliberações podem vir de vários atores políticos, que atuam dentro de seus limites, estando apta à participação popular, bem como não se limitam a um ato isolado (FONTE, p. 47,

2015). O autor conclui ao visitar o conceito trabalhado por vários autores do direito brasileiro. Caso de Bucci (p.39, 2006), que trabalha com um conceito amplo: Faz sua exposição no sentido de alinhar o conceito das políticas públicas ao processo decisório de executar ou não determinadas ações governamentais.

“Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados [...] visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”

Em síntese, Fonte (2015) levanta o seguinte conceito por ele formulado: “políticas públicas compreendem o conjunto de atos e fatos jurídicos que têm por finalidade a concretização de objetivos estatais pela Administração Pública” (p. 57). Ou seja, um conceito não tão amplo quanto o visto anteriormente, mas nem tão restrito de maneira que venha a engessar a atuação do Poder Público. Ao considerar atos e fatos jurídicos, compõem, portanto, normas abstratas do direito, atos administrativos, atos de natureza orçamentária e fatos administrativos propriamente ditos, cabendo controle em cada um deles (FONTE, p.57, 2015).

Com tais expressões, é possível apontar que há um promissor campo de formulação e aplicação de políticas públicas direcionadas ao direito urbanístico, amparadas pelo arcabouço jurídico estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Como exemplo, as operações urbanas consorciadas - previstas no art. 32 e seguintes da lei nº 10257/2001 - que estabelecem um quadro de política pública urbanística participativa, promovendo avanços urbanísticos e ambientais dentro de determinada territorialidade, com impacto local (BRASIL, p. 116, 2013). Afinal, é uma grande característica da política urbana regular o nível de intervenção nos cenários urbanísticos.

Dessa maneira, a Administração Pública é autorizada a estruturar políticas públicas urbanísticas para contextos específicos, sendo o instrumento fator estimulante de crescimento sustentável por meio do aporte de investimentos, o estabelecimento de contornos jurídicos adequados às peculiaridades locais, a concessão de incentivos e benefícios fiscais e o estímulo à regularização fundiária, como maneira de ser beneficiada por políticas públicas (BRASIL, p. 116, 2013).

Nesta perspectiva, há variados mecanismos para a promoção de políticas públicas urbanísticas na legislação específica. O alcance pode ser potencializado, inclusive, a partir do auxílio do Ministério Público, costumeiramente ciente das demandas alçadas ao Poder Judiciário pelas comunidades urbanas (BRASIL, p. 117, 2013).

Para destinar uma política pública a determinado grupo, é preciso compreender os anseios dos destinatários, possibilitando o acompanhamento e contornando eventualidades que possam dificultar a efetividade almejada no seu desenvolvimento.

1.4 Componentes Jurídicos

1.4.1 A autonomia (limitada) do Direito Urbanístico

O Direito Urbanístico no Brasil é uma disciplina jurídica em expansão no Brasil, e por isso não é possível compreendê-lo sem abordar o urbanismo e sua interdisciplinaridade. De acordo com Silva (p.19, 2010) em sua obra *Direito Urbanístico Brasileiro*, “o urbanismo evolui com a cidade” - e as normas elaboradas por cada cidade precisam considerar os fenômenos urbanos, com suas multiplicidades expostas a partir dos inúmeros contextos inseridos em cada uma das grandes cidades.

De acordo com Mukai (2013, p.2 apud Lasarte, 1977),

“[...] antigamente o urbanismo se referia a alinhamentos, pavimentações, bancos, fontes, etc., elementos que compõem ainda um capítulo importante do urbanismo, que hoje não delimitam mais o objeto do urbanismo, porque este é “a arte de projetar e construir unidades de concentração humana de forma que sejam satisfeitas todas as premissas que garantem a vida digna dos homens, e a eficácia da grande empresa que constitui uma cidade”

Isto posto, é possível dizer com segurança que a evolução do urbanismo passou a considerar as pessoas para a construção do planejamento urbano, e não apenas distribuí-las dentro do espaço da cidade por interesses políticos e econômicos. Portanto, sua expressão pelo direito urbanístico é ligada ao Direito Administrativo e ao Direito Constitucional.

Toshio Mukai (2013) faz a provocação em sua obra, discutindo a autonomia da disciplina direito urbanístico em ser um grupamento especializado do direito ou mera extensão de outra - para além de uma ramificação, haveria uma vinculação da disciplina, o que não lhe conferiria autonomia científica.

Sobre este assunto, José Afonso da Silva (2010, p.40) afirma que trata-se de uma disciplina ainda em formação e desenvolvimento, sempre a regular a atuação do Poder Público na atuação do território ou dos espaços habitáveis. Com a consolidação dos dispositivos legais, o direito urbanístico brasileiro vai configurando suas próprias instituições com o passar dos anos, a partir de um conjunto de normas que compreende

“[...]normas gerais, de competência legislativa da União (CF, art. 2 4 ,I, e § 1a), hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); normas suplementares de cada Estado (CF, art. 2 4 ,1, e § 2a) de pouca expressão; normas municipais, também de caráter suplementar (CF, arts. 30, II e VTH, e 182) - agora, por força do Estatuto da Cidade, com mais unidade substancial.” (SILVA, 2010).

Por conta do notório desenvolvimento do Direito Urbanístico no Brasil induzido pela elaboração do Estatuto da Cidade, apresentam-se pontualmente autores que já o consideram como ramo autônomo - mesmo que timidamente. Lira (2006), por conta disso, propõe que o arcabouço normativo exposto pela Lei nº 10257/2001 é o afirmador de sua autonomia enquanto ciência jurídica dissociada do Direito Administrativo.

Rabello (2006) pondera que, embora formalmente reconhecido como uma área do direito pela menção expressa no art 24, I da Constituição Federal (que trata de sua competência legislativa) ainda carece de uma formulação própria dentro do sistema jurídico brasileiro.

José Afonso da Silva trabalha os conceitos de autonomia para elucidar a questão. Inicialmente, não se pode confundir “autonomia” com “independência”; Dessa maneira, o debate correto a ser realizado é se há autonomia *didática* ou *científica*. Sobre isso, preconiza o autor:

“[...] a primeira justificada pela oportunidade de circunscrever o estudo a um grupo de normas que apresentam particular homogeneidade relativamente a seu objeto mas ainda se acham sujeitas a princípios de outro ramo; a segunda quando, além da necessidade indicada, verifica-se a formação de princípios e institutos próprios.” (SILVA, p.42, 2010).

Assim sendo, considerando em análise semântica que a palavra “autonomia” representa a atuação de *normas próprias* contido no sistema maior de ordem jurídica, apresentam-se dois aspectos do termo: autonomia dogmática, quando certo ramo ou subdivisão do Direito apresenta princípios e conceitos próprios; autonomia estrutural, porque aqueles princípios e conceitos dogmáticos inspiram a elaboração de institutos e figuras jurídicas diferentes das pertencentes a outros ramos do Direito e não utilizáveis por estes (SILVA, 2010).

Portanto, a autonomia científica aqui debatida só será alcançada dentro de um cenário se identificadas normas específicas e desenvolvidas, garantindo que não são determinações heterogêneas dentro de um sistema. Ainda de acordo com Silva (2010), não é oportuno falar em *autonomia científica* se não houve amadurecimento suficiente de tais normas, não bastando unicamente a sua criação. No entanto, seria injusto tratar a temática como simples capítulo do direito administrativo ou ramo especial do direito econômico.

No mesmo sentido, Sonia Rabello afirma:

A questão central que importa, no momento, verificar é se o direito urbanístico é, ou pode ser, um subsistema jurídico autônomo, não só do ponto de vista conceitual, mas também sistemático, com relação ao direito administrativo; em outras palavras, ainda que se possa definir um espaço didático próprio para o direito urbanístico, indagamos se ele já se desenvolveu a ponto de prescindir dos princípios, conceitos e categorias do direito administrativo.

Ou seja, o Direito Urbanístico desenvolveu autonomia didática, mas precisa continuar sendo reafirmado por meio de normas jurídicas específicas para alcançar um patamar de autonomia científica. Em hipótese na qual normas urbanísticas venham a adquirir a complexidade vista nas cidades a partir do contexto urbano, poder-se-á observar a formação de uma unidade institucional, conforme assevera Silva, adquirindo autonomia científica e enfim formando um ramo autônomo do Direito.

2. INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO DEMOCRÁTICA

Os conflitos de interesse urbanístico são passíveis de resolução por meio do ordenamento legal. Com o notório crescimento da ocupação urbana e da atividade urbanística nas últimas décadas, a elaboração de normas jurídicas adequadas ao período corrente se apresenta como cada vez mais oportuna, regulando as atividades da esfera privada que possam alterar o cenário das nossas cidades.

O Estatuto da Cidade oferece sistematização e unidade às normas que já disciplinavam o direito urbanístico com um todo (SILVA, 2010). Sua promulgação, além de oferecer maior segurança jurídica, possibilitou a elaboração de um rol de instrumentos garantidores da gestão democrática da cidade. Assim, o conceito poderia deixar de ser uma formulação teórica e tornar-se passível de exigibilidade pela sociedade civil e grupos de pressão nela inseridos.

O Artigo 43 do Estatuto da Cidade, inserido no Capítulo IV - Da Gestão Democrática da Cidade - estabelece em seus incisos os instrumentos que serão analisados neste capítulo. Aplicados cada qual em momentos distintos, complementam um ao outro na dinâmica participativa urbana - caso do estabelecimento de conselhos, a realização de audiências, debates e consultas públicas, a realização de conferências municipais de política urbana e a iniciativa popular de projetos de lei voltados ao desenvolvimento urbano.

Tais instrumentos, de natureza consultiva e deliberativa, possuem a missão de contemplar a visão de diversos setores, garantindo que a agenda de prioridades, investimentos e ações do poder municipal não esteja submetida unicamente ao poder econômico.

2.1 Políticas Públicas Promotoras de Participação Cidadã

A disciplina de políticas públicas advém da Ciência Política e da Ciência da Administração Pública. Definir esta temática como um campo de estudo jurídico e não um “modismo” é, portanto, um movimento que abre o direito para a interdisciplinaridade - permitindo que novos sentidos legitimadores sejam construídos com outras áreas de conhecimento (BUCCI, 2006). É por conta dessa perspectiva que a possibilidade de pensar

participação e políticas públicas de forma conjunta se faz possível. O Estado, para apontar suas políticas, precisa compreender as demandas populares - e essa aliança se faz possível.

A crise de credibilidade da democracia representativa é uma das razões do crescente interesse pela participação cidadã na gestão pública. A partir disso, é estabelecida uma demanda por atores sociais pela reconstrução das relações entre Poder Público e cidadãos e de uma representação política adequada às dinâmicas contemporâneas, já que a representação tradicional é identificada como cada vez mais distante da vontade dos representados (MILANI, 2008). Nesse cenário, existe a necessidade de redefinir as estratégias de articulação das políticas públicas (BIER et al, 2016).

Essa novo tratamento da gestão pública, voltada ao interesse de reduzir essa distância, é abordada com o conceito de *novo serviço público*. Além da tradição democrática, novos pontos como cidadania e comunidade são elencados como uma proposta alternativa ao modelo tradicional de tomada de decisão. São algumas das características do novo serviço público: 1) servir cidadãos e, não, consumidores; 2) busca pelo interesse público; 3) valorizar a cidadania acima do empreendedorismo; 4) Pensar estrategicamente, agir democraticamente; 5) Reconhecer que *accountability* (responsabilização de gestores) não é simples; 5) Servir em vez de dirigir; 6) Valorizar as pessoas, não somente a produtividade. (DENHARDT E DENHARDT, 2003, *apud* BIER et al, 2016).

Tendo este conceito em perspectiva, o cidadão deixa de ser mero receptor de benefícios para se tornar agente de mudança (grifo nosso), passando o Estado a um papel de facilitador dos processos democráticos. Para o modelo ser efetivo, o cidadão precisa ser proativo e socialmente responsável, enquanto o Estado deve ser mais transparente e acessível (BIER et al, 2016).

A participação social na perspectiva popular e democrática possibilita a criação de redes que informem, elaborem, implementem e avaliem as decisões políticas que incidem em diversos projetos de desenvolvimento e políticas públicas locais (MILANI, 2008).

Quanto à participação no cenário posto, é possível frisar quatro aspectos: 1) na perspectiva pedagógica, a participação na execução de políticas públicas viabiliza uma cidadania ativa que possibilita a emancipação política; 2) como controle social da gestão de

políticas públicas - mesmo que o cidadão não participe de sua implementação, a oportunização de meios de monitoramento é oportuna; 3) na dimensão simbólica, construindo pontes para futuras mobilizações ; 4) como conquista política - representada pela conquista de direitos. As políticas sociais distribuem poder, e condicionam a descentralização do poder decisório à participação social (TEIXEIRA, 2002 *apud* MILANI, 2008).

Na visão de Freitas (2015), a descentralização é o meio de redesenhar o formato estatal para tornar as políticas públicas mais acessíveis por meio do princípio da gestão democrática. Assim, a democratização dos contornos sociais por meio de políticas públicas compõe um debate já existente. Não há que se falar em substituição do Estado como promotor de políticas públicas, e sim o permanente acompanhamento da sociedade civil - mesmo com sua heterogeneidade - acerca de atos, políticas e decisões (BIER *et al*, 2016).

Na deliberação democrática, existe o ideário de abertura aos atores da sociedade civil com o objetivo ideal de compartilhar responsabilidades e consequências da deliberação de políticas públicas locais, construindo consensos sobre os conteúdos da política pública local. A participação social tem, nessa hipótese, o sentido de abertura aos cidadãos e organizações àqueles que buscam colaborar de forma efetiva (MILANI, 2008).

Apesar da intensificação do debate em torno da renovação das políticas públicas locais, há riscos e limites inerentes à participação social. Quanto a isso, Carlos Milani (2008, p.571) aponta:

“Entre os riscos mais freqüentes, presentes nas experiências discutidas, salientamos o caráter dispersivo das iniciativas dos governos locais que pode debilitar o conjunto da política social. A menos que sejam construídas redes de coordenação efetiva entre os governos locais e os outros níveis de governo, a ausência de mecanismos institucionais que garantam as regras contínuas do fazer políticas públicas no âmbito local pode levar à fragmentação das experiências e à diferenciação dos direitos e serviços acessíveis em um mesmo território nacional.”

Ao citar Cabrero (2004), Milani (2008) registra que há uma relação paradoxal: Enquanto programas federais tendem a ser melhor tecnicamente fundamentados em relação a programas locais, seus níveis de burocratização podem implicar na baixa adesão popular. Por outro lado, as políticas públicas no campo local são esboçadas com menor rigor técnico e passam por imprevisibilidades orçamentárias, mas tendem a agregar mais legitimidade ao

utilizar a ferramenta da participação social em prol de sua eficácia, pela identificação territorial em resultados de curto prazo. E avança, fazendo ressalvas às dificuldades práticas:

“Um segundo limite associado à formulação de políticas públicas locais participativas diz respeito à forma como a institucionalidade participativa é vivenciada e à consequente falta de sustentabilidade dos programas. Ainda que tenham forte componente pedagógico e cívico, as experiências participativas podem incorrer no risco da diluição das responsabilidades por ausência de instâncias formais e institucionais” (MILANI, 2008, p. 571)

Ademais, a participação precisa ser aplicada na medida correta, para que o Poder Público não perca seu papel de norteador dos programas. Se benefícios sociais não forem observados dentro do período previsto, tais políticas podem terminar interrompidas (MILANI, 2008). Da análise, pode se retirar que um modelo bem formulado de política pública participativo é fundamental para seu sucesso, pois a eventual interrupção da mesma ou a interferência de intenções eleitoreiras pode ser ainda mais gravosa ao ambiente social do que na hipótese na qual não foi implementada.

2.2. Instrumentos da Gestão Democrática da Cidade

2.2.1 Órgãos colegiados de política urbana

O tópico aqui analisado é previsto nos termos do artigo 43, I do Estatuto da Cidade. Os órgãos colegiados de política urbana encontram-se em todos os níveis federativos, mas sua caracterização não foi estabelecida por meio das normas gerais. Sendo uma lei ordinária, apenas fixou as diretrizes gerais de política urbana - cabendo aos estados e municípios a determinarem a composição desse rol, geralmente expressos por meio de conselhos de desenvolvimento urbano ou organismos afins (CAMARGO, 2009). Sobre os conselhos propriamente ditos, uma análise destacada será realizada no Capítulo III do presente trabalho.

Não podem ser dispensadas questões organizativas como o perfil diverso dos membros, a heterogeneidade da sua composição, grau de envolvimento e de valorização das entidades participantes, o conhecimento para efetivar o cumprimento da função deliberativa e a predisposição individual para promover o debate (TATAGIBA, 2005 apud CAMARGO, 2009).

Um exemplo prático é a Câmara Metropolitana de Integração Governamental¹¹, do Estado do Rio de Janeiro. Na composição, são reunidos o Governador do Estado, os 21 Prefeitos das cidades envolvidas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), órgãos estaduais, agências reguladoras, concessionárias, entidades profissionais e universidades/institutos de pesquisa, dentre outras instituições da sociedade civil.

Dentre as atribuições, estão a construção de um novo modelo de governança e um novo arcabouço legal para a Região Metropolitana, além do estabelecimento da cooperação entre os níveis governamentais. Além da governança integrada, as composições dos núcleos urbanos e uma política urbana integrada passa pela análise de seus membros, por meio de projetos estruturantes.

Na definição de Carvalho Filho, os órgãos colegiados podem ser definidos como “aqueles que, integrando a categoria dos órgãos coletivos, se caracterizam pelo fato de que suas deliberações resultam da vontade de todos ou da maioria de seus membros.” (p. 300, 2009). Em seguida, caracteriza o processo de manifestação da vontade em duas etapas:

“Na primeira, os membros manifestam sua vontade individual (normalmente por meio do voto) em relação ao assunto que estiver em pauta; essa manifestação produz efeitos internos enquanto não se completa o processo de votação. Completadas as manifestações, forma-se a segunda etapa, ficando esta ultimada quando da apuração final das manifestações emanadas dos integrantes do órgão. Somente nesse momento é que a vontade do órgão se aperfeiçoa e se torna capaz de produzir efeitos externos.” (CARVALHO FILHO, p. 300, 2009)

Isto posto, é possível destacar que os componentes possuem importante papel na apresentação de diretrizes da política urbana - ou seja, um membro influencia o outro a partir de estudos, pesquisas e discussões. O que não pode deixar de ser observado é a garantia da participação das associações representativas, uma vez que as políticas de urbanização se destinam a elas (CARVALHO FILHO, 2009). A composição tripartite (governo/setores produtivos/cidadãos) é uma característica fundamental para o sucesso de tais órgãos, colocando em choque as visões de cada perspectiva.

¹¹ Criada pelo Decreto Estadual nº 44.905, de 11 de agosto de 2014, do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.camarametropolitana.rj.gov.br/>. Acesso em 07 nov. 2019.

Sobre a composição, o ente responsável pelo órgão deve ter ciência que o mecanismo de participação popular implica na partilha de poder. A população representada pode expressar opiniões dissonantes das representadas pelo Poder Executivo, que eventualmente cederá nas suas visões.

Quanto maior o poder atribuído e suas competências, maiores serão as tensões vistas no colegiado, partindo do pressuposto de que as decisões podem contrariar interesses diversos das representações econômicas e da Administração Pública. (CYMBALISTA apud BUCCI, 2002, p. 329).

Outras condições são apresentadas para o pleno funcionamento dos órgãos - como dotação orçamentária própria e o suporte técnico para o exercício das funções, como a disponibilidade de espaço para reuniões e repasse de índices e dados governamentais aos membros (BUCCI, 2002, p.330). Por fim, uma condição indispensável ao órgão colegiado é a elaboração de regimento interno próprio, disciplinando a forma de funcionamento e os limites da atuação de seus membros e agentes (CARVALHO FILHO, 2009, p. 301.).

Em nível federal, um instrumento participativo relevante na gestão da política urbana foi o Conselho de Políticas Públicas, estabelecido pelo Decreto no 8.243, de 23 de maio de 2014, definido como “instância colegiada temática permanente, instituída por ato normativo, de diálogo entre a sociedade civil e o governo para promover a participação no processo decisório e na gestão de políticas públicas”. Ofereceu um grande avanço na temática, já que a Política Nacional de Participação Social (PNPS) sinalizava o aprimoramento da gestão pública como uma de suas diretrizes (BRASIL, 2014).

Mas nem sempre aqueles que possuem o poder transitório de decisão se interessam pela sua partilha sustentada pelo engajamento dos cidadãos. O referido colegiado foi extinto por meio do Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019. Em sua matéria, trata da extinção e estabelecimento de diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Em resumo, o texto original propunha a extinção de todos os colegiados instituídos por decretos (mesmo aqueles mencionados em leis nas quais não conste a indicação de suas competências ou dos membros que as compõem), atos normativos inferiores a decretos e atos de outros colegiados (BRASIL, 2019).

A publicação do dispositivo gerou polêmica, alçada ao STF por meio da Ação Direta de Constitucionalidade (ADI) 6121 - de autoria do Partido dos Trabalhadores (PT). O mérito ainda não foi analisado pelo Plenário, mas medida cautelar foi parcialmente deferida no sentido de suspender a eficácia do trecho que se referia a extinção de colegiados previstos em lei¹² - uma vez que a elaboração de leis é de natureza do Poder Legislativo, não podendo sua extinção ser realizada por ato normativo inferior, de natureza do Executivo. Após tal decisão, o Governo Federal editou novo Decreto (nº 9.812/2019), alterando o texto do ato normativo previamente mencionado no sentido de retirar a extinção dos colegiados previstos em lei (BRASIL, 2019a).

Os fatos recentes alertam para a necessidade de estabelecer arcabouços que não possam ser sumariamente desfeitos pela visão particular do Chefe do Poder Executivo sobre a importância da participação popular. Com a publicação de um único ato normativo, toda uma rede já construída de demandas sobre as temáticas pode ser desfeita - algo que se estende aos órgãos colegiados de política urbana outrora vinculados à União.

Portanto, compreende-se que deve haver vigilância da sociedade em torno da possibilidade de replicação de atos da mesma natureza em outros entes federativos, e especialmente nos municípios, nos quais as intervenções na política urbana são mais claramente identificadas.

2.2.2 Debates, audiências e consultas públicas

Os três instrumentos, previstos no art. 43, II do Estatuto da Cidade, possuem uma dinâmica de empoderamento da população local. Trabalhando com elementos da Democracia participativa, a gestão municipal tem a prerrogativa de convocar a população para absorver análises comunitárias acerca do ambiente da cidade. Nestes espaços, setores diversos da sociedade civil organizada podem ser ouvidos e pugnar pela consideração de seus anseios. Conforme assevera Maria Paula Dallari Bucci,

¹² Supremo suspende regra de decreto presidencial que extingue conselhos federais previstos em lei. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=413987&ori=1>. Acesso em 06. nov. 2019.

“[...] os debates, audiências e consultas públicas dão margem a que se realizem princípios constitucionais relacionados à atuação do poder Público, tais como o da prestação de informações de interesse geral [...], devido processo legal, ampla defesa, controle por via de ação popular, e tantos outros”. (2002, p. 332-333).

A adesão da população a esses espaços não é comum, uma vez que a exigência do uso destes instrumentos é algo recente em nossa história. No entanto, ao participar, cada cidadão pode ter uma nova dimensão de sua visão de cidade a partir do intercâmbio de opiniões estabelecidas.

Régis Oliveira, em sua obra “Comentários ao Estatuto da Cidade”(2005), citado por Camargo (2009), apresenta os conceitos de participação-audição e participação-negociação, que variam de acordo com sua intensidade.

“Na perspectiva da participação-audição, caberá ao Poder Público ouvir ou consultar os cidadãos; Na participação-negociação, a dinâmica ocorre a partir de um “método de troca de pontos de vista e de negociação entre a Administração e os administrados interessados, com vista a tentar discernir em comum uma linha de conduta” (CORREIA, 2001, *apud* Oliveira, 2005, p. 138).

E é na participação-negociação que grandes dificuldades são identificadas. Afinal, não existem garantias de que a oitiva fora dos parâmetros exigidos pelo Estatuto será cumprida. Dessa maneira nos ensina Régis Oliveira:

“O problema é: qual o peso da opinião popular? Está a Administração obrigada a adotá-la? Até que ponto? Se não for para aceitar a proposta, qual a eficácia da lei que determina a realização de debates e audiências? Somente para estimular o sonho? Somente para criar sistemas de ilusão?” (Oliveira, 2005, p.139, *apud* Camargo, 2009)

É para evitar os “sistemas de ilusão” que os instrumentos precisam ser consolidados e diferenciados conceitualmente. Para esta tarefa, Carvalho Filho (2009) apresenta suas análises. Quanto aos debates,

“[...] Encerram intercâmbio de ideias, opiniões e críticas construtivas por parte dos debatedores no intuito de permitir conclusões de melhor nível para a solução de determinados problemas específicos. [...] tem por objetivo a apresentação de soluções mais adequadas para enfrentar os problemas oriundos das situações urbanísticas.[...] podem emanar, realmente, diretrizes e ações que conduzam a maior

grau de satisfação para todos, representando, desse modo, os melhores caminhos a serem trilhados na execução da política urbana.” (2009, p.302)

Isto posto, é possível aferir que o choque de opiniões distintas estabelece uma síntese que pode ser utilizada pelo Poder Público em favor da garantia da gestão democrática da cidade. A ressalva a ser feita é que precisam bem conduzidos, a fim de evitar seu desvirtuamento pela captação dos seus objetivos por grupos de interesses (AMARAL FILHO, 2002, *apud* CARVALHO FILHO, 2009).

Audiências e consultas públicas, por sua vez, são apresentadas da seguinte forma:

“[...]são instrumentos que também se destinam a permitir a participação popular no processo urbanístico. Servem ambos para que as autoridades incumbidas da elaboração e da execução do plano diretor e de outras ações urbanísticas possam auscultar a comunidade e buscar as soluções que melhor possam atender seus integrantes” (CARVALHO FILHO, p. 302, 2009).

Essas são suas semelhanças. Suas diferenças residem no formato de estímulo da participação cidadã. A audiência pública consiste numa reunião de caráter aberto, de ampla discussão, que submete os setores interessados (sociedade e representações governamentais) a apresentarem seu ponto de vista *in loco*, em data específica, coletando a opinião dos participantes. Já a consulta pública é estabelecida por um período de duração mais extenso, com participação realizada de forma remota e escrita, buscando o aprofundamento da temática posta em discussão.

Noutra obra de sua autoria, José dos Santos Carvalho Filho registra a diferença de forma inequívoca:

“Não são exatamente iguais a consulta e a audiência públicas. Na consulta pública, a Administração deseja compulsar a opinião pública através da manifestação firmada através de **peças formais**, devidamente escritas, a serem juntadas no processo administrativo. A audiência pública é, na verdade, modalidade de consulta, só que com o especial aspecto de ser consubstanciada fundamentalmente através de **debates orais** em sessão previamente designada para esse fim.” (CARVALHO FILHO, 2005, p. 186, grifos do autor)

Aprofundando a diferenciação entre os mecanismos, apresentam-se mais dois aspectos distintivos: Quanto a abrangência da participação - A consulta terá participantes com algum interesse específico relacionado à matéria pautada, enquanto na audiência qualquer indivíduo poderá participar da mesma, independentemente do seu interesse na discussão. Por conta do

contato imediato, é nas audiências que o ambiente cidadão se eleva - tendo em vista a oportunidade de influenciar na tomada de decisão dos agentes públicos. O segundo aspecto corresponde à sessão de debate da matéria; Na consulta, não há a viabilidade de qualquer sessão, enquanto a audiência tem como fundamental seu estabelecimento, com designação prévia de data e local. (CARVALHO FILHO, 2005, p. 187).

O instrumento das audiências públicas representa ainda um importante instituto de participação na discussão de proposições, considerando que estabelece um canal direto entre a sociedade civil e o Poder Legislativo, influenciando às futuras decisões a serem tomadas pelos legisladores. Para toda alteração proposta à realidade urbanística de uma cidade, exige-se o estabelecimento de audiências públicas - que possam captar o aspecto volitivo da população afetada (GALANTE, p. 468, 2004).

Deste modo, podemos aferir que esses instrumentos de participação direta são importantes para a construção de um ambiente que promova o acompanhamento dos Poderes Executivo e Legislativo de forma natural e cotidiana por parte dos cidadãos. Apenas dessa maneira haverá a efetivação dos instrumentos, de forma a impedir que indivíduos com intenções alheias ao seu objeto promovam retórica em vez da efetiva participação.

2.2.3 Conferências sobre assuntos de interesse urbano

O Estatuto da Cidade prevê, no seu art. 43, III, a iniciativa governamental para promover conferências sobre assuntos urbanísticos, em todas as esferas federativas. Apesar do termo “conferências” ter sido utilizado, a mensagem a qual o dispositivo se propunha consiste na necessidade de expor e debater dinâmicas, problemas e inovações na seara urbanística sob a ótica de especialistas em política urbana, em função da característica multidisciplinar da matéria (CARVALHO FILHO, p. 303, 2009).

Noutras palavras, a reunião em prol de um momento analítico em torno das políticas urbanísticas já executadas e daquelas que ainda estão em fase de planejamento possibilitam uma melhor execução de atos de gestão alteradores da dinâmica da cidade, uma vez que estas ações estarão assistidas por opiniões expressas por meio de opiniões amparadas por estudos, ideias e sugestões.

A nível nacional, desde o ano de 2003, ocorreram seis edições da Conferência Nacional das Cidades, amparadas na necessidade de reunir demandas locais e apontar diretrizes para a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Por isso, deve ser precedida por Conferências Estaduais e Municipais. O Conselho das Cidades - ConCidades - foi criado em 2004 e passou a trabalhar em consonância com as resoluções aprovadas pela Conferência (BRASIL, 2006). A peculiaridade da conferência é justamente o modelo de articulação com a atuação do conselho, tendo em vista que é realizado neste uma avaliação do desempenho, algo peculiar à área da política urbana (AVELINO, 2016).

No Decreto nº 9.076/2017, que dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades, o art. 2º apresenta os seguintes objetivos:

“Art. 2º São objetivos da Conferência Nacional das Cidades:

I - promover a interlocução entre autoridades e gestores públicos dos entes federativos, em seus três níveis, com os diversos segmentos da sociedade sobre assuntos relacionados à Política Nacional de Desenvolvimento Urbano;

II - mobilizar a sociedade para o estabelecimento de agendas e de metas e planos de ação para enfrentar os problemas existentes nas cidades brasileiras;

III - propiciar a participação popular de diversos segmentos da sociedade na formulação de proposições e na realização de avaliações sobre as formas de execução da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e das suas áreas estratégicas; e

IV - propiciar e estimular a organização de conferências das cidades como instrumento para a garantia da gestão democrática das políticas de desenvolvimento urbano nas regiões, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios.” (BRASIL, 2017).

Nesses termos, há a preocupação de promover a participação popular no desenvolvimento na política urbana, mas também o esforço para impedir que cada ente federativo pense sua dinâmica urbanística de forma estanque, sem se preocupar com contextos regionais ou metropolitanos.

Afinal, a participação só é efetivada quando existe organização permanente dos setores interessados, não por benesse do Poder Público. Com o objetivo de amparar a presente reflexão, Maria Paula Dallari Bucci demonstra como as conferências deverão ser realizadas:

[...] realizadas com a participação dos vários setores envolvidos nos processos de desenvolvimento urbano, de acordo com as indicações do art. 2º, II, do Estatuto da Cidade – isso é, os habitantes da cidade, a população carente, empresários da indústria imobiliária, governo, representantes dos setores de transporte, meio ambiente etc. As conferências devem ser vistas mais como foros para a formação de

uma cultura de participação popular e consulta democrática na formulação de políticas, do que propriamente como um expediente legal vinculante. (BUCCI, 2002, p. 336)

Isto é, a real oportunização de participação pode validar e reforçar as políticas públicas urbanísticas previamente formuladas, possibilitando o desenvolvimento da cidadania por meio da conscientização.

Na visão de Dexheimer (2006) citado por Camargo (2009), as conferências devem ser analisadas de forma conjunta ao inciso II do artigo 43 do Estatuto da Cidade, que aborda debates, audiências e consultas públicas - levando em consideração que ambos são instrumentos relativos à participação popular na dinâmica urbana.

O autor adverte que os mecanismos não podem prescindir do objetivo de reduzir o risco da instrumentalização dos participantes como instrumentos a serviço de um poder político ou econômico consolidado nos municípios. Ou seja, deve haver vigilância permanente para que instrumentos de participação popular não sejam eivados por interesses particulares e/ou ilegítimos.

Em geral, não há rigidez técnica sobre o formato de realização da conferência. Caracteriza-se pelo fato de conferencistas apresentarem individualmente suas impressões para determinado tema, oferecendo assistência para a elaboração de diretrizes a serem deliberadas pelos delegados¹³. A característica que mais se destaca em sua organização é a necessidade de previsão regimental, com definição precisa de pauta. Seja dessa maneira ou por meio de seminários, congressos, simpósios e painéis, importa a oportunização das análises técnicas envolvidas na matéria urbanística (CARVALHO FILHO, 2009, p. 303).

¹³A composição da 6ª Conferência Nacional das Cidades contou com membros governamentais e diversos grupos da sociedade civil. O art. 23 do seu regimento estabeleceu os percentuais de sua composição, assim sendo: “Art. 23 A composição de delegadas e delegados na 6ª Conferência Nacional das Cidades, nas etapas estadual e nacional, deve respeitar os seguintes segmentos e respectivos percentuais: I - gestores, administradores públicos e legislativos - federais, estaduais, municipais e distritais, 42,3%; II - movimentos populares, 26,7%; III - trabalhadores, por suas entidades sindicais, 9,9%; IV - empresários relacionados à produção e ao financiamento do desenvolvimento urbano, 9,9%; V - entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e conselhos profissionais, 7%, e; VI – Organizações Não Governamentais com atuação na área do Desenvolvimento Urbano, 4,2%.” (Brasil, Ministério das Cidades, 2017). Disponível em: <http://app.cidades.gov.br/6conferencia/conferencia/regimento-da-6%C2%AA-confer%C3%AAncia.html>. Acesso em: 01.nov.2019

De acordo com Tonella (2013), em análise realizada sobre as quatro primeiras Conferências Nacionais, o controle social foi uma das temáticas mais abordadas, visando garantir que o Conselho das Cidades fosse dotado de caráter deliberativo e norteador os procedimentos referentes às políticas urbanas dentro de uma perspectiva de governança democrática. Tal impressão confirma que o estabelecimento dos espaços de democracia deliberativa precisam de constante organização, sob a permanente necessidade de impedir retrocessos nessa seara.

Não obstante o município ser o ente federativo prioritário na organização da política urbana, existem determinadas questões urbanísticas que só podem ser elaboradas no esforço regional ou nacional, extrapolando os limites municipais. Por conta disso, é fundamental a execução deste tipo de conferência em todas as esferas possíveis, ampliando as perspectivas de gestão democrática do ambiente urbano (CARVALHO FILHO, 2009, p. 303)

2.2.4 Iniciativa Popular

Este instrumento, na perspectiva constitucional, consiste na provocação do processo legislativo pelo povo, representado por um determinado quociente do eleitorado nacional. Na visão de Carvalho Filho (2009), este é um dos pilares do regime democrático por permitir que segmentos da sociedade se manifestem por meio de propostas do interesse comum do governo e da coletividade. Assim, possibilita a deflagração tanto de projeto de leis quanto de planos, programas e projetos - tal qual visto no artigo 43, IV do Estatuto da Cidade (CARVALHO FILHO, 2009, p.304).

José Afonso da Silva (p. 525, 2000), conceitua o processo legislativo como “conjunto de atos (iniciativa, emenda, votação, sanção, veto) realizados pelos órgãos legislativos visando à formação das leis constitucionais, complementares, ordinárias, resoluções e decretos legislativos”. Por isto, a iniciativa não deve ser compreendida como mero ato que desencadeia o processo legislativo, mas parte do todo.

Entretanto, não foi simples a inserção da iniciativa popular na Constituição Federal. Elencada enquanto direito político (art. 14, III), ela encontrou parlamentares constituintes opositores a essa delegação de iniciativa desde o estabelecimento das emendas populares, no

curso da Assembleia Nacional Constituinte. Segundo eles, sua inclusão no texto da Carta Magna feriria o princípio da representação. Nesse sentido, discursou o Deputado Amaral Netto(PDS-RJ)¹⁴:

“[...]A maioria desta Casa sente-se acovardada e não diz a verdade. Repito: a exigência de trinta mil assinaturas para apresentação de uma emenda é uma demagogia incrível. Como qualquer um dos que aqui têm assento, eu teria o maior prazer em receber e encaminhar emendas vindas de cada um dos habitantes do País, e não apenas de trinta mil. Pergunto, porém: Quem irá rever as assinaturas e conferi-las? Será a Mesa um cartório de reconhecimento de firmas? [...]Somos absolutamente contrários a essa exigência de trinta mil assinaturas, que só tem um objetivo [...]o de fazer agitação, tornando-os elementos de pressão sobre o Congresso Constituinte.

[...]Vim para cá com 72 mil votos, outros vieram com vinte, com dez, com setenta, com oitenta ou quinhentos. Desta forma, somos o povo, viemos incumbidos pelo povo de fazer a Constituição. Não tem cabimento o povo, depois de eleger seus representantes, ser chamado aqui, em tão grande número, como trinta mil, para apresentar emendas.[...]”

A despeito da tentativa de desqualificar este instrumento, a iniciativa popular foi reconhecida para viabilizar a coleta de demandas populares e também inserida no texto constitucional (art. 61. §2º) como ferramenta para deflagrar o processo legislativo, sendo posteriormente reconhecida como mandamento integrante da gestão urbanística democrática pelo Estatuto da Cidade.

No sentido contrário a Amaral Netto, o Deputado Constituinte Ziza Valadares (PMDB-MG) apresentou insatisfação a adoção de um quociente elevado, fator que poderia inviabilizar a propositura¹⁵:

“Essa não é a forma. Isso é pra enganar. Desafio os Srs. Constituintes a trazer aqui, honestamente, qualquer proposta com 30 mil assinaturas, acompanhadas do título de eleitor, endereço, número de filhos e CPF dos proponentes. Além disso, registrada em cartório eleitoral. [...] O pessoal de Minas Gerais, inclusive, procurou-me hoje, porque estava, na rua, tentando coletar as 30 mil assinaturas. Disse-lhes: substituam as 30 mil pela minha assinatura. Assim evitarão o trabalho e as emendas serão apresentadas. Desta forma, acho que, na nova Constituição, temos de inserir mecanismos que facilitem, e não como esses que dificultem.”

A propósito, o dispositivo constitucional anteriormente mencionado (art. 61, §2º) ainda estabelece requisitos formais para que a iniciativa popular seja processada: a apresentação de,

¹⁴ Diários da Assembleia Nacional Constituinte de 24/02/87, pág. 515.

¹⁵ Subcomissão de sistematização de Emendas Populares, v. 1 e 2, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1987.

no mínimo, um por cento eleitorado nacional, distribuídos por não menos que cinco Estados da federação, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles (BRASIL, 1988). Dessa forma é possível compreender, portanto, que o dispositivo possui mecanismo que só qualifica a iniciativa popular em pautas que possuam uma grande comoção nacional - de certa forma, elevando o rol de exigências para a propositura e repelindo as críticas de banalização da Democracia representativa.

No ano de 1998, foi promulgada a Lei Federal nº 9709/1998, que regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal (BRASIL, 1998) - além da iniciativa popular, os incisos se dedicam a apresentar plebiscito e referendo como instrumentos para a soberania popular.

A lei passou a exigir, ainda, que a iniciativa popular trate de um único assunto e que o projeto não possa ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Casa Legislativa inauguradora realizar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou redacional (Galante, 2004). Vale ressaltar que a única vedação legal a temas pautados pela iniciativa popular encontra-se no art. 60, §4º da Constituição, uma vez que a proposição não pode tender a abolir a forma federativa, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (BRASIL, 1988).

A primeira proposta de iniciativa popular¹⁶ apresentada ao Congresso Nacional, aliás, foi apresentada pelos movimentos populares pela moradia, intimamente ligados à luta pela gestão democrática da cidade.

O PL 2710/1992 propunha a criação do Fundo Nacional de Moradia Popular e o Conselho Nacional de Moradia Popular; mas o projeto, de acordo com os anais da Câmara dos Deputados, não foi recebido como de iniciativa popular por não ter sido possível conferir por amostragem, a condição eleitoral dos subscritores, uma vez que não havia cadastro unificado dos eleitores.

¹⁶ No texto original, a autora Elisa Galante apresentou o termo “iniciativa popular” entre aspas por conta da ressalva feita posteriormente - já que a propositura não pôde formalmente receber a chancela de iniciativa popular.

Assim, o Deputado Federal Nilmário Miranda (PT-MG) abarcou a proposta e figurou formalmente como autor, apesar de contar com 800 mil assinaturas de eleitores do Distrito Federal e outros 17 Estados da federação (GALANTE, 2004).

Tendo em perspectiva que a política urbana deve ser executada pelo Poder Público municipal e o mandamento pode ser previsto em cada Lei Orgânica Municipal¹⁷ por conta do princípio da simetria constitucional, Carvalho Filho (2009) ensina que a iniciativa popular prevista no Estatuto deve ser interpretada sob dois ângulos:

“[...]O primeiro se refere à iniciativa formal de projeto de lei: nesse caso, o projeto será encaminhado diretamente à Câmara Municipal, daí decorrendo o efeito vinculativo segundo o qual o órgão legislativo não pode recusar-se a processá-lo, devendo apenas fazê-lo em conformidade com seu regimento interno. Nessa hipótese, o máximo que se pode esperar, quanto ao seu desfecho, é a sua rejeição, fato, aliás, que poderá suceder com qualquer projeto de lei.

Além dessa interpretação,[...] deve entender-se também que setores da comunidade organizada, possam, da mesma forma, apresentar anteprojetos de lei diretamente ao Poder Executivo, mais especificamente ao prefeito ou a secretaria incumbida da matéria urbanística[...]” (2009, p. 304).

Na segunda hipótese, fortalece-se a compreensão de que a iniciativa popular pode ser analisada de maneira amplificada, correspondendo a uma “iniciativa informal”, valendo o anteprojeto de lei como proposta comunitária formalmente encaminhada como projeto de lei de iniciativa do Poder Executivo, conforme assevera José dos Santos Carvalho Filho (2009).

Em suma, apesar da sua instituição, a iniciativa popular é restrita a propositura de leis e possui quórum de apresentação que muitas das vezes inviabiliza sua organização. Em sua tese, Nelson Lin (2014) ressalta que as condições para sua implementação plena não foram apresentadas, apontando a inexistência de meios técnicos padronizados para a aferição das assinaturas que acompanham o projeto de lei. Assim, as cinco iniciativas populares¹⁸

¹⁷ Nesse entendimento, a Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, por exemplo, estabelece em seu art. 80 o rol de exigência para a apresentação de projetos de iniciativa popular, com quórum proporcionalmente distinto ao apresentado na Constituição Federal. “Art. 80 - A iniciativa popular pode ser exercida: I - pela apresentação à Câmara Municipal de projeto de lei subscrito por cinco por cento do eleitorado do Município, ou de bairros; II - por entidade representativa da sociedade civil, legalmente constituída, que apresente projeto de lei subscrito por metade mais um de seus filiados; III - por entidades federativas legalmente constituídas que apresentem projeto de lei subscrito por um terço dos membros de seu colegiado. Parágrafo único - Caberá ao Regimento Interno da Câmara Municipal assegurar e dispor sobre o modo pelo qual os projetos de iniciativa popular serão defendidos na tribuna da Câmara Municipal por um dos seus signatários”. (RIO DE JANEIRO, 1990).

¹⁸ Além do mencionado PL 2710/1992, são projetos de lei por iniciativa popular os seguintes PLs: 4146/1993 (classifica o homicídio quando praticado por grupo de extermínio como crime hediondo), 1519/1999 (a respeito

apresentadas até o ano de 2014 precisaram, na prática, ser abraçadas por parlamentares ou pelo Executivo (LIN, 2014).

O fato, portanto, aponta para a necessidade de dinamizar o processo legislativo das propostas que buscam ampliar a iniciativa popular - a partir do convencimento do parlamento no sentido de partilhar a representação política mais efetivamente (LIN, 2014, p.30).

2.2.5 Referendo e Plebiscito: Distinções

Considerando que o exercício da soberania popular¹⁹ pode ser realizado no Brasil igualmente por meio de referendo e plebiscito, faz-se necessário também diferenciar a premissa de cada um dos instrumentos. Ambos consistem na possibilidade de o eleitorado promover participação popular incidente na tomada de decisão, em fases distintas.

Tanto o plebiscito quanto o referendo são institutos de democracia semidireta, pela combinação de instituições de participação direta com instituições de participação indireta (SILVA, 2000). Noutras palavras, são instrumentos de correção do caráter indireto da democracia representativa em torno de decisões que possam causar grande sensibilidade na população, retomando o poder deliberativo delegado ao Poder Legislativo para a deliberação de uma pauta específica.

Outros autores, a exemplo de David Altman, oferecem o entendimento que a participação por referendo ou plebiscito se dá de forma direta, pelo fato de o povo decidir sobre a temática com o próprio voto.

de crimes eleitorais), 7053/2006 (altera a legislação penal) e o PLC 518/2009 (que amplia o rol de inelegibilidades eleitorais).

¹⁹ Ao falar de soberania popular, Jurgen Habermas considera o termo na sua relação com a temática de Direitos Humanos. Para o autor, os termos são complementares e não concorrentes; o nexos interno entre ambos encontra-se no conteúdo normativo de um modo de exercício da autonomia política através da manifestação opinativa e da vontade coletiva, ou seja, na Democracia.

No entendimento desta corrente, eventuais interferências de representantes na realização de atos posteriores não retiram seu caráter direto, tendo em vista a natureza vinculativa desse tipo de decisão (GALANTE, 2004, p.442).

Independentemente do entendimento seguido, é notório que os processos vinculados à soberania popular são importantes, pois nem sempre os representantes eleitos respeitam os interesses dos cidadãos e, por isso, promovem políticas indesejadas (RAUSCHENBACH, 2014).

Há uma distinção inequívoca estabelecida pelo legislador infraconstitucional entre plebiscito e referendo, estabelecida por meio do critério temporal: caso a consulta popular seja realizada antes do ato legislativo ou administrativo, será plebiscito. Se, posteriormente, será referendo. Enquanto no referendo o ato produzido deve ser submetido a um juízo de confirmação, no plebiscito há um juízo da produção ou não do ato (GALANTE, 2004).

No mesmo sentido, nos ensina Denise Auad:

“A diferenciação feita pela legislação está basicamente relacionada ao aspecto temporal desses institutos: o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, objeto de consulta, enquanto a convocação do referendo é posterior. A lei não especifica qualquer detalhe sobre o significado do verbo “convocar”, utilizado para ambos os institutos, apesar de a Constituição Federal, em seu art. 49, XV, estabelecer que é da competência exclusiva do Congresso Nacional “autorizar” referendo e “convocar” plebiscito[...]” (AUAD, p. 305, 2004).

Na experiência brasileira pós-1988, plebiscitos e referendos ocorreram em 2 oportunidades: um plebiscito realizado em 1993 e um referendo convocado em 2005.

No primeiro caso, o Poder Constituinte Originário estabeleceu a realização de um plebiscito que definiria a forma e sistema de governo definitivos²⁰, por meio do art. 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Nesse sentido, o resultado do plebiscito manteve a organização do Estado Brasileiro tal qual estava - um sistema republicano, no formato do regime presidencialista.

²⁰ Sobre a forma de governo, as opções eram república ou monarquia constitucional; Quanto ao sistema, parlamentarismo ou presidencialismo eram as alternativas submetidas ao crivo popular.

Já o referendo de 2005 ocorreu em virtude da aprovação da Lei Federal nº 10.826 de 2003, pela qual seriam regulamentadas posse, registro e comercialização de armas de fogo e munição além de tratar de competências do Sistema Nacional de Armas. No cenário, os eleitores teriam que votar respondendo “sim” ou “não” a seguinte pergunta: "O comércio de armas de fogo e munição deve ser proibido no Brasil?"²¹ Com o resultado final, o “não” venceu com 63,94% dos votos válidos.

Cabe ressaltar que na hipótese do plebiscito, a produção da norma deverá observar a consulta popular, mas a técnica legislativa para sua redação não será limitada desde que não altere o sentido da decisão proferida pelo povo. Entende-se que os instrumentos participativos não substituem a fase representativa - Mas complementam, viabilizando a convivência da democracia participativa com a democracia representativa (GALANTE, 2004, p.442). Com o referendo, há um dever do Poder Público de validar uma iniciativa (ou não) vinculada a opinião representada majoritariamente pela população.

Um contorno muito importante dos plebiscitos na alteração da dinâmica das cidades é sua apresentação enquanto mecanismo de consulta à população acerca do interesse na criação de um novo ente federativo.

Esta natureza de plebiscito era incorporada aos textos constitucionais de forma obrigatória desde a Constituição Federal de 1946 e se qualifica como mecanismo indispensável para a criação de Estados e Territórios Federais e criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. (GALANTE, p.442-443, 2004). Os dispositivos constitucionais que tratam dessas alterações estão no art. 18, §§ 3º e 4º (BRASIL, 1988, CF).

Para sua convocação nos municípios, a Lei 9709/98 determina no seu art. 5.º a convocação de plebiscito pelas Assembleias Legislativas, em conformidade com a legislação federal e estadual.

Carvalho Filho (2009), em sua obra Comentários ao Estatuto da Cidade, aponta que o inciso V do art. 43 previa referendo e plebiscito como instrumentos de gestão democrática da

²¹“Não” vence com dois terços dos votos válidos. Disponível em: <http://noticias.terra.com.br/brasil/referendodesarmamento/interna/0,,OI722137-EI5475,00.html>. Acesso em 01.11.19.

cidade. No entanto, o dispositivo foi vetado pelo então Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso.

Importante ressaltar que, nas razões do veto, as circunstâncias evocadas pelo chefe do Poder Executivo não foram no sentido de estabelecer contrariedade aos instrumentos, mas sim pelo fato dos mesmos já estarem previstos na Lei nº 9.709/98, permitindo sua convocação por parte de Estados e Municípios²² (CARVALHO FILHO, 2009, p.305).

O autor, analisando as motivações do veto, diverge da fundamentação. Na sua perspectiva, incompatibilidades com a lei federal - caracterizada como lei geral - não poderiam ser apontadas como ofensa à boa técnica legislativa. A interpretação do inciso, fosse sancionado, indicaria apenas que o Estatuto da Cidade relacionaria os dois mecanismos de gestão democrática da cidade. (CARVALHO FILHO, p. 305, 2009).

A aplicação, essa sim, dependeria da Lei nº 9.709/98 e da Lei Orgânica de cada município. Portanto, veto parece representar descrença dos representantes políticos na viabilização de mecanismos decisórios por meio da consulta pública direta. (AMARAL FILHO, 2002, p.180 *apud* CARVALHO FILHO, 2009)

Apesar do estabelecido, o veto não ofereceu vedação a utilização de referendo e plebiscito como instrumentos de participação popular na gestão democrática, partindo do pressuposto que há um arcabouço legal garantidor do exercício da soberania popular nas esferas federal, estadual e municipal - a exemplo das Leis Orgânicas Municipais que contém seus próprios requisitos para a ativação dos dispositivos plebiscitários. Seja por consulta prévia, seja por ratificação (ou não) de um ato administrativo preestabelecido - estas formas de participação, que carregam um forte componente democrático, possuem compatibilidade plena com a Carta Magna corrente (CARVALHO FILHO, 2009, p.305).

²² A manifestação do veto foi realizada por meio da Mensagem nº 730, de 10 de julho de 2001. Assim foram as razões do veto estabelecidas: “Tais instrumentos de exercício da soberania popular estão disciplinados na Lei no 9.709, de 18 de novembro de 1998, que, em seu art. 6º, admite a sua convocação por parte de Estados e Municípios, na forma determinada pela Constituição Estadual ou Lei Orgânica Municipal. Há, portanto, no ordenamento jurídico pátrio, permissivo legal para a utilização destes mecanismos por parte dos Municípios, desde que observados os ditames da Lei Orgânica Municipal, instrumento constitucionalmente habilitado a regular o processo político em âmbito local. Instituir novo permissivo, especificamente para a determinação da política urbana municipal, não observaria a boa técnica legislativa, visto que a Lei no 9.709/98 já autoriza a utilização de plebiscito e referendo popular em todas as questões de competência dos Municípios”.

3. CONSULTIVO X DELIBERATIVO: EFICIÊNCIA?

No presente capítulo, serão analisadas experiências de participação popular promovidas pelo Poder Público dentro da lógica de órgãos colegiados que acompanham a execução de políticas públicas: Conselhos consultivos e deliberativos. A discussão apresentada busca aferir a eficiência de tais órgãos e até que ponto o Poder Executivo (nas esferas municipal, estadual e federal) institui órgãos dessa natureza para garantir a eficiência de suas políticas públicas ou para o mero interesse em esvaziar as mobilizações de setores da sociedade civil.

3.1 Conselhos Consultivos: A experiência do Conselho da Juventude da Cidade do Rio de Janeiro

A exposição do caso a seguir visa analisar a participação popular no auxílio a tomadas de decisões pelo Poder Público a partir da inserção dos jovens em espaços de discussão sobre a cidade. A referência abordada é a experiência do Conselho da Juventude da Cidade do Rio de Janeiro²³, organização institucionalizada através de decreto municipal, que teve seu início em Outubro de 2015 e seu término em Novembro de 2016. A coordenação do colegiado era realizada pelo Laboratório de Participação da Prefeitura (LAB.Rio), vinculado ao Gabinete do Prefeito.

Cabe ressaltar a relevância de um Conselho da Juventude tanto para a sociedade civil organizada, quanto para a sociedade que não ocupa cotidianamente espaços de discussão política - fator que estimula na população o acompanhamento e fiscalização dos representantes governamentais e suas medidas.

O Conselho da Juventude da cidade do Rio de Janeiro foi criado no ano de 2015 ainda como consequência das manifestações de caráter nacional em 2013; Naquele momento, a gestão municipal compreendeu a necessidade de criar um novo canal de diálogo com os perfis cidadãos que ocuparam as ruas das cidades brasileiras, demandando pautas diversas. Assim, o Conselho pode ser definido enquanto via de participação popular dentro da gestão municipal

²³Rio de Janeiro cria conselho da juventude. Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2015-10/jovens-do-rio-participarao-da-construcao-do-plano-estrategico-da-cidade>. Acesso em: 10 nov. 2019.

que tem como proposta monitorar políticas públicas, em contato direto com secretarias, autarquias, fundações e empresas públicas municipais.

De acordo com o Decreto Municipal nº 40694²⁴, de 1º de outubro de 2015, no qual a Prefeitura do Rio de Janeiro institui o Conselho da Juventude, a proposta do Conselho é viabilizar espaços de participação para a população, representada por jovens de 14 a 29 anos. A ocupação de espaços de participação é de suma importância para a sociedade, de maneira a acompanhar e fiscalizar a elaboração das políticas que atingem a sociedade diariamente, considerando a participação de membros eleitos advindos de todo o território da cidade.

A principal função do Conselho da Juventude da Cidade é elaborar pareceres, monitorar e acompanhar a execução dos termos estabelecidos no Planejamento Estratégico vigente na época (2013 – 2016), além de opinar na elaboração do documento produzido no mesmo ano em que o Conselho encontrou-se em funcionamento (referente ao período 2017 – 2020), garantindo que a participação social seria componente efetivo e intrínseco da formulação de políticas públicas.

Embora seja o Planejamento Estratégico instrumento balizador das metas de gestão e não instrumento de Política Urbana como o Plano Diretor, a participação popular aqui promovida permite a confirmação de uma das nuances da gestão democrática da cidade: A inclusão imediata dos cidadãos no centro das discussões sobre a cidade.

Durante o mandato, os conselheiros e conselheiras analisaram o cumprimento de cada uma das metas a partir de reuniões com técnicos e técnicas das secretarias municipais e reuniões com o Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP) da Prefeitura do Rio de Janeiro, acessando dados quantitativos e qualitativos das metas e serviços prestados pelos órgãos municipais.

Após pouco mais de um ano de mandato, o Conselho foi descontinuado após a mudança de gestão da Prefeitura. A necessidade de se expor sobre o Conselho da Juventude, mesmo após a sua extinção, reside na necessidade de informar a sociedade sobre o impacto

²⁴ **Cria o Conselho da Juventude da Cidade e dá outras providências.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2015/4069/40694/decreto-n-40694-2015-cria-o-conselho-da-juventude-da-cidade-e-da-outras-providencias?r=p>. Acesso em: 10 nov. 2019.

que um Conselho Municipal que trata de várias políticas públicas oferece, e não apenas na perspectiva de um conselho de políticas setoriais para a juventude, como usualmente são apresentados os conselhos compostos por jovens.

Para oferecer maior segurança jurídica, uma iniciativa apresentada na Câmara dos Vereadores da Cidade do Rio de Janeiro foi apresentada para suprir a lacuna estabelecida com o fim do Conselho da Juventude; O projeto de lei nº 777/2018, redigido com a colaboração de ex-conselheiros, propõe sua recriação com amparo legal solidificado. No presente momento, a matéria encontra-se em análise nas comissões²⁵.

É possível estabelecer, a partir da análise deste caso concreto, que a ausência de vinculação nas medidas discutidas por conselhos consultivos afeta a aplicação dos diagnósticos realizados no trabalho continuado - assim como a falta de recursos para o custeio de tais atividades e a ausência de meios eficazes de publicação dos atos ordinários para a construção de estruturas que possibilitem aos habitantes das cidades influir, de certa forma, nos rumos tomados pela política urbana.

3.2 Conselhos Gestores e Participação Popular

Além dos conselhos consultivos, os conselhos gestores são também experiências presentes na nossa realidade cotidiana. De caráter deliberativo, permitem uma alternativa a gestão da coisa pública, oferecendo um instrumento para o exercício da democracia por meio da horizontalidade entre seus membros e uma nova forma maneira de implementar políticas públicas no poder local (GOHN, 2002).

Quanto a elasticidade da capacidade de deliberação, Bucci (2002, p. 331) aponta:

"A atribuição de funções deliberativas ao Conselho esbarrará nas matérias em relação às quais o Estatuto da Cidade ou outras normas exijam edição de lei específica, reservando, portanto, competência ao Poder Legislativo. Contudo, em relação a outras matérias, não cobertas por essa vedação, poderá ser atribuído ao conselho poder de deliberar sobre aspectos de fundo, os quais se tornarão elementos vinculantes ou de forte poder persuasório para a expedição de atos administrativos ou legislativos subseqüentes".

²⁵ **Vereadores querem recriar Conselho Municipal da Juventude.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/r/rio-de-janeiro/decreto/2015/4069/40694/decreto-n-40694-2015-cria-o-conselho-da-juventude-da-cidade-e-da-outras-providencias?r=p> Acesso em: 10 nov. 2019.

Por conta desse caráter, a sociedade civil organizada busca avanços por gestões mais democráticas a partir de experiências como o estabelecimento de conselhos com natureza gestora, inclusive na efetivação de políticas sociais urbanas. Lubambo e Coutinho (2004), compreendendo que a participação popular tornou-se elemento indissociável do processo político a partir da Constituição Federal de 1988, afirmam que novos canais de comunicação entre cidadãos e o Estado passaram a constituir instrumento fundamental para a gestão pública. Dessa maneira, com a inserção de atores sociais, a formulação de políticas públicas alcançou um novo patamar.

Ainda de acordo com Lubambo e Coutinho (2004), embora a aplicação dos conselhos gestores seja realizada por força de lei, ainda não houve uma consolidação como fator garantidor de uma boa gestão, ao menos teoricamente - mas permite o aumento do controle social sobre as políticas de cada gestão.

No entanto, esse controle não se efetiva por si só. Para alcançar a cidadania plena, é necessário um dever positivo do Estado que garanta a divulgação das formas de interferência da população no processo decisório. As instâncias de participação somente serão efetivadas se os espaços de compartilhamento de tomada de decisões chegarem ao conhecimento da sociedade civil. Do contrário, não seriam aplicados os mandamentos constitucionais basilares da gestão democrática.

Ao explicar a estruturação tradicional dos conselhos gestores, Maria da Glória Gohn aponta:

“Essas estruturas são mistas, compostas por representantes do poder público estatal e por representantes eleitos diretamente pela sociedade civil; eles integram-se aos órgãos públicos vinculados ao Executivo. Isso implica a existência do confronto (que se supõe democrático) entre diferentes posições político-ideológicas e projetos sociais. Todas as demandas são, em princípio, tidas como legítimas. Os novos sujeitos políticos se constroem por meio de interpelações recíprocas. (GOHN, 2002, p.12-13).

O “confronto” citado pela autora é uma característica *sine qua non* dos conselhos, por colocar dentro da mesma esfera deliberativa interesses diversos: Possibilita a disputa entre Grupos de Pressão x Estado, movimentos sociais com pautas diametralmente opostas. Isso não significa necessariamente uma incompatibilidade: Dentro dos interesses conflitantes, as partes são obrigadas a ceder e apontar para uma solução aos problemas de natureza gestonária que eventualmente sejam pautados.

É natural afirmar que conselhos gestores possuem natureza funcional distinta dos conselhos comunitários, populares ou de fóruns civis não governamentais. Sobre tal questão, Maria da Glória Gohn realiza a seguinte observação:

[...]esses últimos são compostos exclusivamente de representantes da sociedade civil, cujo poder reside na força da mobilização e da pressão e não possuem assento institucional junto ao poder público. Os conselhos gestores são diferentes, também, dos conselhos de "notáveis" que já existiam nas esferas públicas no passado, compostos exclusivamente por especialistas. (GOHN, 2002, p.22)

Importante ressaltar que, no caso dos conselhos de “notáveis”, não há nem ao menos a exigibilidade legal de reuniões com alguma regularidade legalmente estabelecida: Em geral, são convocados apenas em momentos nos quais o Poder Executivo instituidor de tais conselhos identifica pressões advindas da população e precisa oferecer um verniz de legitimidade à tomada de decisões, diferindo e muito da proposta deliberativa.²⁶

Retomando a discussão sobre conselhos gestores, é de suma importância que não só a composição equilibrada entre sociedade civil e governo deve ser considerada. Bucci (2002, p. 329) desenvolve a análise:

“É preciso que o Poder Público seja adequadamente representado; nem demais - o que representaria o conselho em mero espaço de legitimação e referendo das decisões previamente tomadas pelo Poder Executivo - nem de menos - o que faria dos representantes da Prefeitura meros “mensageiros” aos escalões superiores, sem poder de negociar decisões e criar alternativas construtivas dentro do conselho. Deve-se buscar equilíbrio também na representação da sociedade civil, de modo que não haja super-representação de setor algum - o que sufocaria o poder dos demais -, nem sub-representação, o que enfraqueceria a representatividade do conselho.”

Para a consolidação de um Estado descentralizado, a lógica de Estado enquanto “Estado-providência” precisa ser superada tanto no subconsciente dos agentes governamentais quanto no na visão dos cidadãos. Não é crível a versão que confira ao Poder Público uma aura de solucionador automático de todas as demandas sociais, o que só é possível em contato com a população, valorizando a autonomia local (HERMANNY E GIACOBO, 2018).

²⁶ Dilma comanda primeira reunião do conselho após um ano e meio. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/01/dilma-comanda-primeira-reuniao-do-conselhao-apos-um-ano-e-meio.html> Acesso em 02.11.19.

Para desenvolver o entendimento de que a vida acontece na cidade, Gohn (2002) trabalha o conceito de *governança local* a partir das transformações políticas iniciadas nas décadas de 1970/1980. Segundo a autora, este é

[...]um conceito híbrido que busca articular elementos do conceito de governo local com os de poder local. Refere-se a um sistema de governo que envolve um conjunto de organizações, públicas (estatais e não estatais) e organizações privadas. Ou seja, trata-se de um sistema que poderá envolver, entre outros, as ONGs, os movimentos sociais, o terceiro setor de uma forma geral, assim como entidades privadas e órgãos públicos estatais. A governança local diz respeito ao universo das parcerias, a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política. (GOHN, 2002, p. 17)

Dessa maneira, o exercício da governança local possibilita uma gestão democrática compartilhada a partir do engajamento popular conjugado à capacidade de decisão. É na esfera local que as práticas participativas têm alcançado maior efetividade. (TONELLA, 2013). Se compostos por lideranças e grupos qualificados, podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora (GOHN, 2002, p.21). As entidades participantes dos conselhos permitem uma visão conjunta no sentido de uma “afirmação de direitos” (CACCIA-BAVA, 2000, *apud* GOHN, 2002).

Ou seja, os conselhos gestores devem ser reafirmados em seu caráter deliberativo para que não sejam uma realidade unicamente jurídico-formal, submissos aos governos locais e sem atender aos objetivos de mecanismos de controle e fiscalização dos negócios públicos, um papel também cabível aos cidadãos (Gohn, 2002).

Luchmann (2008), por sua vez, estabelece um questionamento a efetivação da participação popular aos setores da sociedade civil, sobre até que ponto as representações de natureza coletiva não são deslocadas por representações, na realidade, individuais:

[...]Em primeiro lugar, está relacionada a entidades constituídas, e, nesse sentido, não existe espaço para a participação individual, embora a resultante dessa representação por entidades acabe, em muitos casos, em uma participação individual. (Luchmann, p.90, 2008)

Segundo Borja (2000), citado por Gohn (2002), “o papel dos conselhos incide na discussão sobre as estratégias de gestão pública de uma forma geral e sobre o caráter das próprias políticas públicas em particular”. Para isso, importa a representatividade para a

criação de mecanismos que permitam o monitoramento sobre a forma de desenvolvimento dessas estratégias, a partir das devolutivas de cada conselheiro ao público ao qual é relacionado, superando os interesses particulares.

Em sua obra “Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica”, Gohn (2001) aborda aspectos frágeis dos conselhos gestores, que ainda precisam passar por reflexão e amadurecimento. Dentre eles: 1) falta precisão na definição de competências e funções; 2) Há a necessidade de elaborar instrumentos jurídicos que deem sustentação às suas ações; 3) definição mais precisa do que se qualifica como participação; 4) necessidade de capacitação dos conselheiros, para que compreendam a própria importância em tal espaço; 5) igualdade de participação (a partir da garantia de acesso à informações da gestão pública).

O ponto 5 listado é importante para garantir que o representante da sociedade civil não será apenas um membro observador, passivo, mas sim um agente promotor de uma cidadania ativa, compreendendo a teia burocrática para que hajam intervenções qualificadas nos conselhos gestores (GOHN, 2002).

Dentre as categorias de conselhos gestores elencadas por Gohn (2001), está inclusa a que se relaciona diretamente a questão urbana - como meio ambiente e moradia. A propósito, a moradia é um tema trazido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, um dos impulsionadores da inclusão do capítulo da reforma urbana na Constituição Federal, conforme já analisamos.

Conforme assevera Silva (1991), essa inclusão permitiu que o direito à cidade fosse reivindicado como um todo pelos movimentos interessados, e isso passa também em conselhos gestores - que permitem a luta contra a injustiça social no espaço das cidades, mas também o direito de participação na gestão da coisa pública.

Por fim, Gohn (2002) alerta sobre a necessidade da mobilização contínua para que os conselhos gestores venham a se consolidar enquanto espaços deliberativos, protegidos por lei, com representações qualificadas, fazendo valer o arcabouço legal que os sustenta. A eficiência do trabalho realizado pelos conselhos está intimamente ligada a sua autonomia e capacidade de deliberação.

CONCLUSÃO

O objetivo do presente estudo foi analisar como os mecanismos promotores da gestão democrática foram utilizados desde a sua concepção até os dias atuais, tendo a complexidade do tecido social de atuação dos grupos de pressão, os desafios para alcançar a finalidade as quais se propõem e a vacilante jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça sobre assunto.

O Estado brasileiro é marcado historicamente pela primazia do interesse do administrador público. Invariavelmente isso ocorria sob um pretexto autoritário, no qual os protagonistas se consolidaram como centralizadores do poder, em prejuízo do interesse público e das demandas populares.

Para que o cidadão passasse a ser contemplado como um importante componente para tomadas de decisão que afetariam a todos - afinal, é a população a receptora das políticas públicas - foram necessárias grandes mobilizações, que culminaram na previsão constitucional de política urbana e na sua posterior regulamentação.

No período ditatorial vigente de 1964 a 1985, embora já houvessem instrumentos de organização da dinâmica urbana como o plano diretor, não existia - ao menos para o Estado brasileiro - o conceito de gestão democrática da cidade. As disposições em normas alteradoras do contexto social urbano tinham tons imperativos, limitando cidadãos à única alternativa de acolher as determinações das autoridades. Nesse aspecto, a população brasileira foi demasiadamente prejudicada, especialmente aquela residente nas periferias dos grandes centros urbanos.

Com a organização em movimentos e grupos de pressão, avanços como a Reforma Urbana inserida na Constituição Federal, o advento do Estatuto da Cidade e o estabelecimento instituições relacionadas ao planejamento urbanístico foram conquistados. A partir daí, a participação popular passou a ser fator a ser considerado na elaboração de políticas urbanas. A exemplo de audiências públicas, conselhos gestores e plebiscitos, os instrumentos garantidores da gestão democrática foram reunidos num rol que obriga o Poder Público a abandonar a unilateralidade de disposições sobre a cidade. Apesar das disputas na sua implementação, avanços na adoção de iniciativas cidadãs para o ordenamento territorial podem ser identificados desde a implementação da Lei nº 10.257/2001.

Ou seja, de um processo obscuro e sem controle social, houve a caminhada para um modelo de gestão que se submete ao dever jurídico de captar o pensamento das comunidades em temáticas do planejamento urbanístico.

A cidadania deve, dessa forma, ultrapassar o momento eleitoral e se expressar de forma ativa e reivindicadora, substituindo o caráter passivo e receptor a ela atribuído durante boa parte da história do Estado brasileiro.

Numa sociedade tão diversa como a brasileira, é salutar a simultaneidade de experiências democráticas representativas e participativas, como forma de garantir a descentralização do centro de decisões governamentais, o que se adequa a busca da sociedade civil contemporânea por maiores oportunidades de exercer, mesmo que de forma semi-direta, o poder que dela emana segundo o art. 1º, parágrafo único da Carta Magna.

O Estatuto da Cidade assegura a oitiva das demandas da sociedade e permite o atendimento do apresentado na mesma medida daquilo que se considera legal, respeitando o direito à participação dos cidadãos no processo decisório de construção da política urbana, numa dinâmica que vai sempre contar com a coexistência de interesses opostos.

É por isso que o marco legal não pode ser considerado pelos movimentos sensíveis às dinâmicas da cidade como a última finalidade de suas demandas, mas sim um meio para que se tornem realidade.

Tal disputa ocorre especialmente nos conselhos de política urbana dotados de natureza deliberativa, com representação tripartite (Poder Público, cidadãos e setores produtivos), onde cada grupo costuma ter perspectivas distintas sobre o caminho a ser tomado pelas cidades.

Em tais arranjos, a organização e o poder de persuasão são fundamentais para lograr sucesso em cada medida apresentada. É, de certa forma, um microcosmos de como se comporta nossa sociedade: Há opiniões múltiplas, e usualmente prevalecem aquelas que contam com maior organização e número de apoiadores.

Ao não restringir o planejamento da cidade à esfera técnica e romper com a tradição excludente usualmente identificada na gestão pública, todas as camadas sociais passam a estar aptas a contribuir na busca por uma sociedade mais consciente e justa, embora nem todos os indivíduos e coletividades possuam a mesma capacidade de se fazer representados.

Sem dúvida alguma, ainda há muito que se avançar após 18 anos de Estatuto da Cidade. A participação popular ainda precisa amadurecer em muitos municípios, visto que a participação democrática em muitos deles seja tratada apenas como um texto de apoio e não um dever que colocará as decisões municipais em alinhamento às demandas populares.

Legislações esparsas e a fragilidade de instrumentos para sua implementação, além do excessivo e irrealista caráter tecnocrático em muitos documentos (a exemplo da prática de encomendas de planos diretores elaborados por técnicos que não compreendem o contexto local de determinada cidade, apenas para cumprimento de uma determinação legal). Perde a população, perde a sociedade e perde o governo municipal, que não utiliza a oportunidade para compreender melhor o próprio território.

Em sequência, é preciso atentar ao proposital esvaziamento das instâncias participativas e decisórias, ocorridas usualmente em decorrência do interesse de gestores públicos que buscam instaurar espaços de coleta de opiniões apenas “para constar” no processo de elaboração das políticas urbanísticas, tendo esses espaços ausência de relevância para os responsáveis pelas decisões governamentais. As fragilidades implicam o risco de afetar a participação popular e desmobilizar atores sociais; Para que não se tornem mera formalidade, a sociedade precisa ter acesso à informação para efetivar o controle social e impedir que decisões distantes de seus anseios sejam tomadas.

A inclusão de segmentos populares em espaços de representação com poder de decisão ou em foros de discussão não se tornará natural nem tão cedo, todavia, se o Poder Público não colaborar em seu estabelecimento.

Muitas das vezes, a própria gestão é a responsável pelo esvaziamento do instrumento de gestão democrática por interesses escusos. É preciso olhar com olhar crítico para os avanços realizados até aqui. Com outra postura, o otimismo excessivo poderia se tornar frustração em pouco tempo.

Num cenário ideal, as gestões compreenderão a importância da participação cidadã para aumentar a eficiência da gestão em conformidade com as perspectivas dos cidadãos, promovendo práticas de planejamento urbano alinhadas a busca de um ambiente urbano sustentável, com cidades cada vez mais dedicadas a seus cidadãos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUAD, Denise (Coord.) **Mecanismos de participação popular no Brasil**: Plebiscito, referendo e iniciativa popular. Rev. Bras. de Direito Constitucional, nº3, jan/jun, pp. 291-323, 2004.

AVELINO, Daniel. **Cidade e Cidadania**: Considerações sobre a gestão democrática na política urbana brasileira. Brasília: IPEA, 2016.

BARBOSA, Liliane Araujo. **Capacidades de governo em processos participativos de urbanização**. Dissertação (Mestrado em ciências); Escola de Artes, Cien. e Humanidades: Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016.

BASSUL, José Roberto. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago), Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, 2002.

BIER, Clerirlei *et al.* **Participação cidadã na formulação da política pública do esporte catarinense**. Cad. EBAPE.BR, v. 14, nº 3, Rio de Janeiro, Jul./Set. 2016.

BRAGA, Andréa; PESSALI, Huáscar. **Direito à cidade, participação social e a política urbana no contexto brasileiro**. Rev. Bras. de Des. Territorial Sustentável (Guaju), Matinhos: v. 1, nº2, pp. 3-22, 2015.

BRANDÃO, Lucas Coelho. **Os movimentos sociais e a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988**: Entre a política institucional e a participação popular. 2011. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Faculdade de Filosofia, Letras e Cien. Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011.

BRASIL, 2015; **Em julgamento no STF, o futuro dos planos diretores**. Disponível em: <https://www.caubr.gov.br/em-julgamento-no-stf-o-futuro-dos-planos-diretores-2/>. Acesso em 31/10/2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 23 out. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 8.243**, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm. Acesso em: 7 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.076**, de 7 de junho de 2017 dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Brasília, DF, Presidência da República; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm. Acesso em: 7 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.759**, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF, Presidência da

República; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9759.htm. Acesso em: 7 nov. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.812**, de 30 de maio de 2019. Altera o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF, Presidência da República; Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D9812.htm. Acesso em: 7 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.709**, de 18 de novembro de 1998. Regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF; Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9709.htm. Acesso em: 7 nov. 2019.

BRASIL. **Lei Nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, Brasília, DF, Presidência da República; Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 6 nov. 2019.

BRASIL, **Lei nº 12.836**, de 2 de julho de 2013. Altera os arts. 2º, 32 e 33 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2013/Lei/L12836.htm. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília, DF; Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm. Acesso em: 04 nov. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal; **Recurso Especial 607.940/DF**. Constitucional. Criação de projetos urbanísticos obrigatoriedade do plano diretor como instrumento da política de desenvolvimento urbano dos municípios. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=3823627>. Acesso em: 7 nov. 2019.

BRASIL, Luciano. **Direito urbanístico e políticas públicas**: Do planejamento urbano à gestão urbanística. Rev. do Min. Púb. do RS, Porto Alegre, nº 74, pp. 99-118, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Gestão Democrática da Cidade. In DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio (org.) **Estatuto da Cidade**. São Paulo: Malheiros, pp. 322-341, 2013.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Conceito de política pública em direito**. Saraiva: São Paulo, pp. 1-50, 2006.

CAMARGO, Liamara. **O processo de criação do conselho da cidade de Joinville e as representações sociais dos técnicos sobre a participação popular**. Dissertação (Mestrado em políticas públicas). Centro de Cien. Jur., Pol. e Soc. UNIVALI, Santa Catarina, 2009.

CARVALHO, José Murilo. **Cidadania no Brasil – O longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008, 10ªed.

CARVALHO, Sonia. **Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor**. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, p. 130-135, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400014&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 4 nov. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, 3ªed.

COUTINHO, Diogo [et al]. **O direito nas políticas públicas urbanas e habitacionais: o uso de instrumentos urbanísticos no município de Santo André**. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v.19, nº64, 2014.

FERNANDES, Edésio. **Estatuto de Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo?** Urbanismo, Planejamento Urbano e Direito Urbanístico, Elaine Adelina Pagani (org.), vol.1, pp. 45-62, 2015.

FREITAS, Leana. **Políticas públicas, descentralização e participação popular**. Rev. Katálysis, Florianópolis: v. 18, n. 1, p. 113-122, 2015.

FONTE, Felipe. **Políticas públicas e direitos fundamentais**. São Paulo: Saraiva, 2015, 2ªed.

FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA (FNUR), São Paulo. Disponível em: <http://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>. Acesso em: 27 out. 2019.

GALANTE, Elisa. **Participação popular no processo legislativo**. Revista da Faculdade de Direito de Campos, nº4, pp. 435-483, 2004.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001, 1ª ed.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores na política social urbana e participação popular**. Cadernos Metrôpole nº7, São Paulo, pp. 9-31. Observatório das metrópoles, 2002.

HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes – Selo Martins, 2014.

HERMANY, Ricardo; GIACOBBO, Guilherme. **O município e o direito à cidade: Políticas públicas, tributárias e o enfrentamento da exclusão urbana no espaço local**. Rev. de Dir. da Cidade, vol.10, nº2, , Rio de Janeiro, p. 806-833, 2018.

HOLSTON, James. **Cidadania insurgente: disjunções da democracia e modernidade no Brasil**. Tradução Claudio Carina; revisão técnica Lúcia Valentini. São Paulo: Companhia das Letras, 2013, 1ª ed.

IBGE. Dados estatísticos da cidade de Serra da Saudade – MG. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/serra-da-saudade/panorama>. Acesso em: 11 nov. 2019.

OLIVEIRA, Celso; LOPES, Dulce; SOUSA, Isabel. **Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade.** Rev. Bras. Gest. Urbana, Curitiba, v. 10, n. 2, p. 322-334, Ago. 2018.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade.** Tradução Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, 5ªed.

LIN, Nelson. **Participação popular no legislativo federal - um estudo de seus mecanismos institucionais:** emendas populares no processo constituinte, iniciativa popular de lei e Comis. De Leg. Part. (CLP). Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Fac. de Filosofia, Letras e Cien. Humanas. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

LIRA, Ricardo. **Direito urbanístico, estatuto da cidade e regularização fundiária.** Rev. de Direito da Cidade, v.01, nº01, Rio de Janeiro, pp. 261-276, 2006.

LUCHMANN, Lígia. **Participação e representação nos conselhos gestores e no orçamento participativo.** Caderno CRH. Universidade Federal da Bahia - FFCH - CRH, v. 21, n. 52, p. 87-97, 2008.

LUBAMBO, Cátia; COUTINHO, Henrique. **Conselhos Gestores e Processos de Participação.** Rev. São Paulo em perspectiva, vol. 18, nº4, pp. 62-72, 2004.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JÚNIOR, O. **Uma política urbana participativa.** Teoria e Debate, n. 66, abr./maio/jun. 2006.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, Classe Social e Status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967, 2ª ed;

MILANI, Carlos. **O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais:** análise de experiências latino-americanas e europeias. Rev. de Adm. Pública, Rio de Janeiro, pp. 551-579, 2008

MUKAI, Toshio. **O direito urbanístico na construção de uma cidade democrática.** Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belho Horizonte, v.12, nº67, 2013.

PASQUINO, Gianfranco. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** 6. ed. Brasília: UnB, 1994.

RABELLO, Sônia. **Direito urbanístico e direito administrativo:** imbricação e inter-relações. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, vol 1, nº1, pp. 196-210, 2006.

RAUSCHENBACH, Rolf. **Processos de democracia direta: sim ou não?** Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. Rev. Sociol. Polit., Curitiba, v. 22, n. 49, p. 205-230, 2014.

SANTOS JÚNIOR, Orlando. **Democracia, desigualdades e governança local:** dilemas da reforma municipal no Brasil. Cadernos Metrópole., [S.l.], n. 08, p. 87-103, maio 2002. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/9252/6864>>. Acesso em: 1 nov. 2019.

SAULE JÚNIOR, Nelson; UZZO, Karina. **A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil.** Cidades para Todos: Propostas e Experiências pelo Direito À Cidade. 1. ed. Santiago: Chile - Habitat International Coalition, v. 1, 2010. p. 257- 271. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/Bibliografia/a%20trajectoria%20n%20saule%20k%20uz%20zo.pdf>. Acesso em: 29 out. 2019.

SAULE JÚNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: Novos horizontes para a reforma urbana.** São Paulo: Pólis, 2001.

SILVA, Ana Amélia da. **“Reforma urbana e o direito à cidade”**. Revista Pólis, nº. 01, 59p. 1991.

SILVA, José Afonso. **Direito Urbanístico Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 2010, 6ªed.

SILVA, José Afonso. **Poder constituinte e poder popular:** estudos sobre a Constituição. São Paulo: Malheiros, 2000.

TONELLA, Celene. **Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições.** Sociedade e Estado. Brasília, v. 28, n. 1, pp. 29-52, abr.2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 06 Nov. 2019.